A miragem da pós-modernidade

democracia e políticas sociais no contexto da globalização

Silvia Gerschman
Maria Lucia Werneck Vianna
(orgs.)

A MIRAGEM da Pós-modernidade

Democracia e políticas sociais no contexto da globalização

ORGANIZADORAS
SILVIA GERSCHMAN
MARIA LUCIA WERNECK VIANNA

A MIRAGEM DA PÓS-MODERNIDADE

Democracia e políticas sociais no contexto da globalização

A MIRAGEM DA PÓS-MODERNIDADE

Democracia e políticas sociais no contexto da globalização

ORGANIZADORAS:

SILVIA GERSCHMAN
&
MARIA LUCIA WERNECK VIANNA

Autores

Amélia Cohn
(Pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea e Docente do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo)

Ana Luíza Viana
(Professora Adjunta do Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro)

Célia Almeida
(Docente e Pesquisadora do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública/ Fundação Oswaldo Cruz)

Eduardo Viola
(Professor Titular do Departamento de Relações Internacionais da Universidade de Brasília)

Eli Diniz
(Professora e Pesquisadora do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro)

Fábio Wanderley Reis
(Professor Titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais)

Maria Alicia Dominguez Ugá
(Pesquisadora e Docente da Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz)

Maria Lucia Werneck Vianna
(Professora Adjunta do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Marta Arretche
(Pesquisadora do Núcleo de Estudos e Políticas Públicas/Universidade de Campinas)

Philippe Schmitter
(Professor Titular do Departamento de Ciências Políticas da Universidade de Stanford, Califórnia, E.U.A.)

Rosa Maria Marques
(Professora do Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e Técnica do Instituto de Economia do Setor Público da Fundação do Desenvolvimento Administrativo)

Silvia Gerschman
(Docente, Pesquisadora e Chefe do Departamento de Administração e Planejamento em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública/Fundação Oswaldo Cruz)

Sumário

Apresentação

Em julho de 1995, a Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz realizou um seminário, com a participação de professores de diversas universidades e instituições de pesquisa, nacionais e estrangeiras, no intuito de discutir o chamado prrocesso de globalização. A idéia era refletir, pluralística e coletivamete, sobre as conseqüências,visíveis ou imagináveis, que as transformações em curso na economia mundial geram para estruturas sociais já fragilizadas por tantas desigualdades como são as dos países latino-americanos, e, o principal objetivo, perscrutar o futuro da política social. À primeira vista, portanto, tratava-se de, mais uma vez, compartilhar amargos prognósticos.

Contudo, o evento revelou originalidade ao cristalizar um forte tom de recusa ao catastrofismo – associado à idéia, hoje recorrente, de *fim da história* – que geralmente vem embutido nas análises em torno do tema globalização. E, desse modo, se um novo livro sobre o mesmo era, *per se*, relevante, maior estímulo ganhou a edição da presente coletânea. Os textos aqui reunidos exibem marcas comuns que justificam a decisão.

A primeira delas consiste no empenho em resgatar a dimensão política de um processo que aparenta ser – ou é visto como – essencialmente econômico. Politizando o debate, avança-se na tentativa de frear a "hegemonia econômica" que destematiza a questão da globalização, resumindo-a à irreversível vitória do mercado (o contendor tecnicamente superior) sobre as demais instituições da sociedade moderna.

Outra marca distintiva dos artigos que compõem o volume é justamente a relativização da *inexorabilidade* que acompanha os diagnósticos "técnicos" do contexto atual, relativização implícita na ótica política assumida pelos autores. Com o que instila-se algum otimismo, ou, pelo menos, reduz-se o pessimismo contido na percepção de muitos analistas (aqueles, naturalmente, a quem incomoda um mundo com demasiada pobreza e pouca democracia). Abordando a globalização da economia, bem como as mudanças que se operam na organização da produção e na divisão do trabalho, não apenas pelo lado técnico – ou das *determinações econômicas* de racionalidade e eficiência – mas também pelo lado político – e a natureza do "ajuste político" não é inteligível pelo paradigma econômico –, verifica-se a possibilidade de respostas diversas (e criativas) à propalada crise de governabilidade inerente àqueles movimentos. Pois, com efeito, alternativas a um suposto estágio terminal do Estado-nação aparecem *na* e *pela* política, através de articulações dos atores-agentes em busca de soluções negociadas para os novos problemas que se colocam.

Um terceiro eixo que perpassa os ensaios ora apresentados reside no destaque dado ao caráter social de tais "novos problemas" e à forma de enfrentá-los. Corresponde, em resumo, à *rediscussão* da democracia no capitalismo contemporâneo, o que se contrapõe à aceitação, como inevitáveis, da exclusão, da perda de direitos, e de limites à cidadania.

Ao contrário, sugerem os autores, o desafio está em transcender a desencantada visão schumpteriana da democracia "procedural" e encontrar fórmulas de tornar mais substantivos os preceitos democráticos, o que reitera a pertinência do Estado de Bem-Estar.

Finalmente, embora o livro se dedique, em boa medida, a examinar a situação internacional, expondo informações nem sempre divulgadas e sinalizando a renovação de aportes teóricos, é nítida a intenção fundamental de seus colaboradores: contribuir para a compreensão de um quadro singular, a América Latina. Neste sentido, seguindo a trilha descortinada, o caso brasileiro talvez sintetize, com dramaticidade, as exigências de substituir horizontes sombrios por expectativas plausíveis de desenvolvimento socioeconômico e sedimentação institucional.

Como resultado do Seminário "Democracia, Reforma do Estado e Globalização: Dilemas e Perspectivas", o conjunto de trabalhos* que integram esta publicação não traduz, evidentemente, a riqueza dos debates então travados. Assim, com o objetivo de recuperar, ainda que parcialmente, o material produzido, procuramos, à guisa de prólogo, transcrever de maneira condensada algumas intervenções feitas durante o colóquio.[1] É o que vem a seguir, na Introdução, ao término da qual o leitor – que, esperamos, se veja com ela motivado para continuar – encontrará o resumo da obra.

Silvia Gerschman & Maria Lucia Werneck Vianna

* Os trabalhos que compõem o corpo deste volume foram especialmente preparados para a realização do citado evento.

1 A seleção das intervenções transcritas a seguir obedeceu a dois critérios correlatos: a proximidade com a problemática tratada no livro e a serventia de agregar esclarecimentos à mesma. Ficaram de fora, portanto, formulações de alta relevância, como as que foram pronunciadas sobre comércio internacional e papel das agências internacionais no contexto atual, porque contemplá-las requereria ampliar em demasia o escopo da publicação.

O SEMINÁRIO

A presente década no Brasil poderia se caracterizar pelo desafio de consolidar a democracia após um longo período de autoritarismo e de uma transição quase tão extensa, no tempo, como o regime que a antecedeu. Mas a consolidação da democracia torna-se uma tarefa árdua e complexa nos tempos presentes, de um lado porque o regime autoritário deixou marcas profundas ao conformar uma cultura política e institucional distante da participação e intervenção cidadã. De outro, o processo de globalização adquiriu um explícito viés economicista, ao se confundir globalização com liberalização da economia, no contexto internacional assim como no nacional, restringindo consideravelmente as condições para o aprofundamento da democracia.

A descrença na democracia está associada, no mundo globalizado, à paulatina perda da confiança na efetivação dos direitos e benefícios de cidadania conseguidos pela via dos pujantes Estados de Bem-Estar nas décadas de 50 e 60 na Europa e nos E.U.A., assim como pela perda de confiança na capacidade de o Estado enfrentar os crescentes problemas sociais decorrentes do desemprego. A crise do *Welfare* arrastou consigo as estáveis democracias sociais européias e os partidos políticos, sustentáculos estes dos regimes democráticos prevalentes nos últimos cinqüenta anos da história da humanidade.

Na década de 90, ainda, o "desencanto" com a democracia diagnosticado por Maier[1] envolve uma profunda crise moral que atinge os partidos políticos e a própria sociedade civil, enquanto a filosofia dominante do mercado na era globalizada obscurece para aqueles países de democracias emergentes na América, Ásia, África e na Europa Oriental a direcionalidade para se alcançar a consolidação democrática junto à preservação da responsabilidade social do Estado perante o quadro de marginalidade e pobreza extrema presente nestas realidades nacionais.

A discussão enfrentada pelo Seminário procurou refletir sobre as questões a respeito da globalização, desafiando a "aparente" verdade atribuída ao conceito de globalização enquanto processo irreversível e unívoco no campo econômico. Questionando, assim mesmo, a legitimidade de um olhar preponderantemente ideológico, que afirma o predomínio e a separação de esferas que se complementam mais do que se excluem: mercado *versus* Estado, privado *versus* público, indivíduo *versus* a sociedade. Lidar, na primeira parte do texto, com a consolidação da democracia no contexto da globalização é lidar com a incerteza no campo da sociedade e no campo do governo, enquanto exercício político-

---

1 MAIER, C. S. Democracy and its Discontents. *Foreign Affairs*, 73(4), New York, 1994.

institucional do Estado. As nuances na reflexão que se segue foram contextualizadas nos âmbitos europeu e latino-americano. Na segunda parte, ao rever as antinomias contidas nas oposições internacional *versus* local, privado *versus* público, democracia política *versus* democracia social estar-se-á refletindo sobre ''verdades virtuais'' e conduzindo à ruptura de qualquer determinação que nos faça esquecer que o produto da ação humana é sempre aberto, indeterminado e imprevisível.

CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E GLOBALIZAÇÃO: O AGUÇAMENTO DE INCERTEZAS

As questões levantadas pelo prof. Philippe Schmitter dizem respeito à própria noção de democracia, assim como à passagem de processos de transição para a consolidação da democracia nos países da América Latina, e particularmente no Brasil, que atravessaram extensos períodos de autoritarismo. Duas questões, sobretudo, parecem relevantes nesta discussão: que condição mínima precisa ser cumprida para falarmos de uma democracia consolidada e o que se pode esperar da democracia em termos de política pública. Torna-se, assim, necessário separar a democracia, enquanto uma modalidade de arranjos políticos específicos, daquilo que a mesma é capaz de realizar. Consideramos que, na democracia, governantes são selecionados por seus atos, no cenário político, por cidadãos que agem indiretamente através da competição e cooperação dos seus representantes. Conseqüentemente, tal regime não pode ser associado a um particular arranjo institucional. A concepção liberal da democracia dá ênfase exclusiva à idéia de *accountability* dos governantes, mediante eleições que são sustentadas pela existência de partidos políticos competitivos. Portanto, a democracia é indireta: seus mecanismos formais de representação podem ser territoriais, funcionais, pessoais ou clientelísticos. Neste sistema não existe modelo definido, seja este americano, francês ou qualquer outro.

Os dois conceitos centrais que se deve levar em conta são o de *accountability* e o da *incerteza*. A democracia é um processo de *incertezas limitadas* que envolve a massa e a política. Quem vai ganhar as eleições, por quem a massa vai votar e qual a política que vai ser implementada? O cerne da questão é *institucionalizar a incerteza* e, neste sentido, o instrumento mais importante é a Constituição. A organização, estrutura e composição do trabalho a ser desenvolvido na arena política será realizado sobre a base de regras. Trata-se de uma incerteza direcionada, institucionalizada, demarcada. Um segundo elemento a considerar é a *idéia de contingência* associado à existência de *consenso de grupo*. Há uma necessidade de consenso para a tomada de decisões substantivas no que tange às questões políticas; assim, poderá se ter uma incerteza definida pelo fato de que as pessoas compartilham certos valores. O *conceito de contingência* sugere que o consenso não entra, enquanto consideração, para a ação política, mas de fato ele existe, trata-se de uma cultura aceita. A título de exemplo, a gentileza britânica é uma maneira de relação entre as pessoas; você não conta com ela, mas é assim, deste modo, que se passam as coisas na Inglaterra. Os indivíduos podem não concordar com a essência daquilo que poderia vir a se constituir uma exceção passiva à regra, pois coadunam com o conceito de ''contingência''. Em outras palavras, concorda-se em competir de acordo com regras determinadas, porque caso perca

poderá competir novamente ou triunfar em uma próxima vez. Isto, que é simples como princípio, é complexo de ser efetivado. "Há uma tentação, para quem vencer, de que as regras poderão ser mudadas para se vencer novamente". A Polônia, por exemplo, teve cinco eleições com regras diferentes; na Argentina, cada eleição envolve variações nas leis eleitorais. Estas situações indicam que ainda não se chegou, nestes países, a democracias consolidadas.

A segunda questão considerada de relevância é a de que a democracia, por si só, não garante um tratamento político afinado com o manejo mais justo da coisa pública ou de uma política encaminhada para uma distribuição mais eqüitativa dos bens. Nenhuma garantia, neste sentido, funciona totalmente devido aos mecanismos de competição. Tudo depende da velocidade dos tempos econômico e social e isto envolve o contexto internacional no qual as democracias nacionais acontecem. Neste sentido, não se deveria incorporar ao conceito de democracia as idéias defendidas a respeito desta, à exceção de considerá-las como hipóteses. A pretensão que hoje observamos é de que a democracia liberal é o ponto de equilíbrio, o final das mudanças, e que trata-se da melhor forma de governo. De fato, o modelo de democracia é o do governo dos E.U.A. O que defendemos é que o processo de.democratização é muito mais o começo do que o fim da história.

Tão logo a democracia, com suas várias regras, se torne a norma e não exista nenhuma outra forma de governo possível, esta terá que justificar substantivamente o que é produzido por ela. Então, de fato, a democracia liberal terá um dos seus maiores conflitos. No período da guerra fria era muito fácil justificar os limites da democracia porque por detrás estava o "perigo comunista". Com a queda da União Soviética e dos países socialistas, não existe mais "outro lado do muro". Nossa hipótese é de que a democracia está entrando numa era de forte incerteza e de uma quantidade crescente de dificuldades. Esta situação faz com que se torne mais questionável a natureza deste regime e seu futuro.

O contexto no qual se insere a democracia em nossos dias é muito distante da idéia de democracia dos gregos. Este regime, para aquele povo, se sustenta pela existência da "política" e esta não se refere apenas ao sistema político, mas a um sistema econômico e social relativamente auto-suficiente. A idéia central era a de um modelo de sociedade que suprisse as suas próprias necessidades, com algumas peculiaridades. Com o capitalismo como sistema mundial, o que há, na verdade, é uma serventia formal, além de uma interdependência econômica. Na atualidade e no contexto atual, que está muito distante dos gregos, as regras tornam-se responsáveis sem que exista uma unidade política. Por isto, as regras tornam-se incapazes de, por exemplo, definir o valor de uma moeda nacional ou, como no caso do Brasil, conseguir efetivamente controlar certos parâmetros decisivos da política pública. A palavra-chave para isto não é somente interdependência e dependência, mas um complexo de níveis de dependências e interdependências múltiplos. Não se trata daquilo que Fernando Henrique Cardoso escreveu já faz algum tempo: uma relação desigual entre produtos primários e produtos industrializados. As dependências do Brasil hoje são vastamente complicadas; envolvem um complexo de intermídia tão forte como a necessidade de boas relações entre capital e consumidores finais, tanto em termos orçamentários como de produção.

As complexas interdependências acrescentam um novo nível ao problema da democracia, visto que é necessário que os cidadãos, especialmente aqueles organizados em

partidos políticos e/ou em grupos de interesse, sejam eles mesmos parte integrante das redes transnacionais de influências. Ainda que se possa desenhar um mapa em torno do Brasil, um grande número de pessoas dentro e fora dele possuem uma relação próxima e direta com o processo de *accountability*. Os custos da autarquia hoje são extremamente altos e país nenhum faz mais isto.

O que temos estudado, neste sentido, relaciona-se à Comunidade Européia, onde se observa uma visão exagerada do que assinalamos anteriormente, mas que nos parece a manifestação mais concreta em termos de tentativa de se tirar proveito da globalização, mas ainda é uma tentativa limitada: trata-se da regionalização. Uma das perguntas que os europeus se fazem é se é possível traçar linhas que não se definam em volta dos países; mas nem todos por lá estão aceitando que se faça isto, já existindo inclusive grupos políticos reagindo a esta colocação.

A pergunta que cabe é se podem ser observadas disparidades sistêmicas na globalização, já que dos anos 50 para cá os intercâmbios e a rapidez de trocas nos negócios, no turismo, nos intercasamentos e nos investimentos são muito mais intensos dentro da Comunidade Européia, ainda que existam exceções importantes, como é o caso dos ingleses. A indagação deveria se referir à possibilidade de limitar ou de explorar as consistências nas disparidades sistêmicas do processo de globalização com a finalidade de realimentar a igualdade necessária capaz de controlar as porcentagens de trocas no nível das capacidades internas hoje existentes na Comunidade. A resposta é ainda a incerteza, mas uma das coisas que estão se tornando evidentes refere-se à capacidade de fazer sucesso em termos de política. Aonde não fizeram sucesso foi em termos da democracia: o Parlamento Europeu manifesta-se menos que os governos nacionais.

A 'porta da frente' dos países europeus é a democracia nacional que não é controlada, ainda que esta não possa assegurar que o primeiro ministro da França seja o responsável pelo franco francês, pois esta não é mais uma moeda nacional corrente. Ou seja, a democracia nacional torna-se uma tecnocracia formal. A existência de quaisquer responsabilidade não é feita para a ascensão dos cidadãos organizados. É feita para grupos de interesse específicos, normalmente grupos de interesse de negócios organizados num determinado setor da produção e com uma capacidade superior à do próprio processo democrático. A democracia se coloca na defensiva.

Este processo não é unilinear ou em uma única direção. O que acontece na Europa é que ao mesmo tempo em que existe esta transferência de governos de nível nacional para o supranacional sem que exista muita democracia, isto ocorre até o momento em que se apresentam no nível subnacional novas associações e questionamentos a respeito da democracia. A Europa não está somente integrada ao nível supranacional, mas também desintegrada no nível subnacional. Os questionamentos a respeito de uma autoridade maior, de autoridades para regiões nos países, para prefeituras e para o processo subnacional parecem estar acontecendo ao mesmo tempo.

A resposta à globalização tem sido, em parte, a de uma organização real para o nível europeu, mas também a de uma desintegração no nível subnacional e a de questionamentos em busca de uma proximidade maior entre estes dois níveis. A palavra-chave no jargão

europeu é: *subsidiariedade*. Tem sido o tema mais significativo, atualmente, no intuito de acoplar a democracia à globalização. Subsidiariedade é um princípio político pelo qual procura-se ajuntar à igualdade o princípio de interdependência; pelo qual teriam-se diferentes leis escalonadas por nível de governo, ao invés de apenas um governo nacional. Haveria, assim, leis de governo que vão do global ao supranacional, regional, subnacional etc. Conseqüentemente, a política deveria ser feita no nível em que esta acontece e dentro das possibilidades e daquilo que é desejável para os cidadãos individualmente. Deveria existir, então, alguma preferência no modo de se fazer política no nível do cidadão, o qual significaria a entrega, neste nível de governo, da administração de qualquer bem público, seja este bom ou ruim. A maneira pela qual este princípio de *subsidiariedade* – que está escrito na Constituição européia – será interpretado é a disputa central, na Europa, entre os diversos níveis da política: internacional, supranacional, subnacional etc.

Uma discussão similar está acontecendo nos E.U.A. sem que ninguém saiba o por quê. Os americanos não entendem estes elaborados conceitos europeus, que lhes parecem extremamente complicados. Mas neste contexto americano reacionário e atual, a versão nacional que prevalece é a de uma devolução de poderes aos estados e às prefeituras e a de uma diminuição das responsabilidades do Estado nacional.

Mas há uma suposição, feita por Fiori, que fizemos também quando estudamos a democratização de Portugal e os resultados das primeiras eleições naquele país, além do papel que estas teriam para a consolidação da democracia. Era a de que, dado o processo de democratização, os atores e, particularmente, o partido que foi o principal responsável por esta mudança e que ganhou as *founding elections*, teria uma vantagem permanente sobre os outros. Ou seja, ingressaria-se numa época de estabilidade política e de previsibilidade eleitoral. Assim, ao antever os votos dos diversos partidos, com esta hipótese, erramos em todos os resultados.

O erro se explica por dois motivos: a votação foi estimada a partir das preferências associadas à estrutura social de Portugal; foram usados os resultados da votação e preferências partidárias da Itália, na transição deste país à democracia. Mas o que foi observado posteriormente à quinta e à sexta eleição em Portugal foi que os resultados foram exatamente os que tínhamos previsto para as eleições de 1975. A explicação é que em prematuras etapas de democratização os votantes não são necessariamente capazes de votar de acordo com suas preferências sociologicamente determinadas.

De um lado, porque as pessoas não votam pelo partido que preferem que ganhe as eleições, mas contra o partido que não querem no poder. Isto é chamado de "voto defensivo" e foi o que aconteceu em Portugal. De outro lado, os resultados destas *founding elections* não foram a revelação de uma preferência mais ou menos estável da população portuguesa; o que os portugueses não desejavam era que o Partido Comunista fosse o vencedor do pleito; as eleições foram um ato estratégico.

Dos dezoito países estudados que tiveram o que chamamos de *founding elections*, apenas em dois deles – na antiga Tcheco-Eslováquia e no Chile – o partido que venceu a eleição inicial foi capaz de triunfar na segunda eleição. Nos países restantes aconteceu o oposto do que havíamos previsto. De fato, foi uma enorme desvantagem vencer a primeira eleição, já que, quando isto ocorreu, tal partido nunca mais conseguiu ganhar as eleições subseqüentes.

Estas apreciações se justificam pela afirmação de José Luis Fiori a respeito do atual contexto internacional, no qual uma das condições indispensáveis que um país precisa para a implementação das macropolíticas econômicas é a de um "acordo de expectativas de estabilidade" que possibilite formar investidores e especuladores para a manutenção do mercado. Na verdade, temos um certo paradoxo: isto se desenvolveu bem para os italianos, japoneses, irlandeses e outros povos onde após a democratização mantinha-se a expectativa de uma equipe estável no poder por um longo período de tempo. Mas não é uma característica dos processos recentes de democratização, onde o que acontece é precisamente o oposto. Não vemos uma contradição, mas um paradoxo entre a necessidade de importante continuidade política de um governo para o seguinte e as expectativas de estabilidade para manter a economia sem inflação. Porém, há razões para se esperar uma rotatividade muito grande no poder. Ou seja, teria que se combinar, de alguma maneira, ambas as expectativas. Isto sugere uma mudança muito mais abrangente, além da exigência de ser flexíveis, para não dizer criativos, na democratização.

Neste sentido, é muito difícil aplicar no presente as lições do passado, por dois motivos:

- O primeiro é que em Estados com sistemas democráticos avançados existem hoje grandes mudanças no papel dos partidos políticos e na própria natureza destes. O principal ponto é que os partidos não podem mais desenhar políticas para o futuro; melhorar as suas *performances*, como o fizeram no período após a Primeira e Segunda Guerra Mundial. Os partidos não têm, para as pessoas, o mesmo significado que tiveram no passado. É impossível considerar partidos políticos, apoiados na fidelidade partidária, enquanto referenciais simbólicos na relação dos indivíduos com as realidades nacionais. Os partidos hoje não são mais válidos; não se deve, portanto, esperar muito dos mesmos. No entanto, em grande parte da literatura, por nós considerada "ortodoxa" há uma supervalorização dos partidos, enquanto canais de atuação, para alcançar a estabilidade econômica e a identificação das pessoas com os mesmos. Mas até naqueles países onde historicamente os sistemas partidários são estáveis, estes estão se desmoronando; as pessoas não têm mais a mesma relação fixa com os partidos como costumavam ter.
- A principal razão de criar-se rapidamente uma insatisfação com os democratizadores e/ou vencedores das *founding elections* é a extensão da responsabilidade aos cidadãos pelos atos de governo. Os governos terão que pagar um preço extremamente alto pela democratização ou, dito de outra maneira, com a democratização origina-se um processo de desestruturação em vários níveis. Às vezes tratam-se de níveis de desestruturação extremamente altos, como na Europa Oriental, onde estes essencialmente significam uma completa transformação do sistema econômico, até como em outros casos onde a estabilização significou um desconforto econômico muito grande, como na Argentina e no Peru, permanecendo a antiga Tcheco-Eslováquia e o Chile como exceções, já que nestes países a maioria dos indicadores econômicos melhoraram.

Estes dois pontos – a fraqueza na importância dos partidos no processo político e o atrelamento das expectativas populares às *performances* econômicas dos governos – obrigam a pensar as perspectivas dos processos de democratização presentes com uma grande flexibilidade.

Em relação ao papel do fator internacional na análise das recentes democracias, nos estudos realizados com Guillermo O'Donnell, Fernando Henrique Cardoso e Luciano

Martins, chegamos à conclusão de que as transições à democracia nas décadas de 70 e 80 não tinham nenhuma relação orgânica com o sistema internacional, ainda que quanto a isto houvesse países com diferentes graus de relacionamento. Escrevemos, então, que essencialmente as transições à democracia eram um assunto doméstico. Embora tenha havido fatores internacionais que exerceram alguma incidência, as condições dominantes apoiavam-se no peso preponderante dos fatores locais.

Nossa compreensão sobre esta questão passou a adquirir outra dimensão com as transições na Europa Oriental, nas quais o fator internacional foi extremamente importante. Não há um só analista da Europa Oriental que desconheça a famosa comunicação telefônica entre Iaroslevsky (primeiro ministro da Polônia) e Gorbachev, na qual este último não dá a suficiente importância ao andamento das eleições polonesas. Naquela época a União Soviética era indiferente aos resultados das eleições na Europa Oriental, incluindo a própria aceitação de que um partido não comunista vencesse as eleições. Este foi um grande erro de Gorbachev.

Cabe perguntar: qual a natureza desse novo sistema internacional e qual o seu papel para a consolidação da democracia? Certamente, na Europa do sul, em Portugal, na Espanha e na Grécia isto ficou muito claro. Todos estes países tinham seu ingresso prometido na Comunidade Européia na medida em que cumprissem com certas condições, condições estas que não eram explicitadas. Atualmente, está sendo enviado a todos os governos da Europa Oriental um manual de aproximadamente 350 páginas que literalmente especifica, com riqueza de detalhes, quais itens são necessários satisfazer no caso de existir a expectativa de se candidatar a ser país-membro. Tal manual não existia nos anos 70. O que havia era uma certa expectativa, por parte dos países-membros, de ter algum tipo de democracia consolidada ou relativamente estável.

Gostaríamos de sugerir duas ou três hipóteses a respeito dessa mudança internacional:

- A primeira delas pode ser encontrada no trabalho de Samuel Huntington. Trata-se da noção de "ondas de democratizações", que se tornam exemplos enquanto modelos, positivos ou negativos, para serem imitados ou rejeitados; essa é uma hipótese correta de difusão. Ou seja, a natureza essencial do sistema internacional é um mecanismo de difusão no qual certas experiências se transformam quando usadas por outros. Assim, por exemplo, Portugal serviu como um modelo negativo para a Espanha: uma grande parte do que ocorreu neste país ocorreu porque os espanhóis desejavam evitar o que estava acontecendo em território lusitano. Na Europa Oriental, nos dias de hoje, temos detectado, através de entrevistas integrantes de nosso trabalho naquela região, que eles não querem se transformar em uma Argentina. Por alguma razão que não podemos explicar exatamente, a Argentina é um modelo negativo para os países do Leste. Talvez tenha a ver com a imagem de Adam Przeworski, ou mais simplesmente com os seus intelectuais. Vêem a Argentina como exemplo de um país permanentemente incapaz, com um alto nível literário e várias outras coisas que podem ser encontradas na Europa Oriental, ou seja, um perfil altamente sofisticado e obviamente urbanizado, com sociedades bastante homogêneas, mas que não consegue estabelecer regras para governar. É um tipo de democracia permanentemente não consolidada. Então eles discutem, especialmente os poloneses, sobre o perigo de uma "argentinização" da Europa Oriental.

A natureza do sistema internacional é a de um sistema de difusão de modelos onde, devido à revolução tecnológica, especialmente na área das comunicações, essas difusões são muito mais espalhadas, muito mais rápidas e muito mais detalhadas do que jamais foram até então. Não temos nenhuma forma de testar a difusão, exceto conversando com as pessoas, perguntando o que pensam, como obtiveram a informação e a quem escutam. Na Europa Oriental todos sabem a história e a seqüência de eventos relacionados ao programa de TV mais famoso transmitido em emissora húngara e retransmitido para toda aquela região. Tal programa mostrava um 'buraco' na fronteira da Alemanha Oriental pelo qual os alemães conseguiam passar para a Hungria para então entrar na Alemanha Ocidental, contrariamente ao acordo entre os dois primeiros países para impedir este fato. Esta hipótese de difusão de modelos inclui também outras coisas, tais como políticas públicas ou instituições, em particular.

- A segunda hipótese refere-se a uma questão sobre a qual não tínhamos nenhuma suspeita de sua dimensão, mas que passou a ser de extrema importância e pode ser considerada um bom exemplo da necessidade que quaisquer teoria – seja sobre mudanças de regime, democratização ou política pública – tem de ser sensível a efeitos dinâmicos. Nos referimos a ''conseqüências não intencionadas". A mais importante ''conseqüência não intencionada'' do sistema internacional tem sido o surgimento e o desenvolvimento das organizações não-governamentais (ONGs), envolvendo a democratização e a política pública. Essas mesmas ONGs, no passado, não sabiam o que fazer. A título de exemplo, na época em que estudávamos a transição em Portugal entrevistando os membros dos partidos políticos, descobrimos que todos aqueles partidos tinham a mesma máquina de escrever, de procedência sueca. Estas máquinas eram enviadas pelo governo sueco através de sabe-se qual ONG. Os estrangeiros estavam envolvidos com isto, mas não havia como se saber. Hoje em dia, seja aonde for que haja processos de democratização ou esforços por consolidar democracias recentes, tais países serão invadidos por todos os tipos de ONGs.
  Isto constitui uma mudança no ambiente internacional, onde elementos não-governamentais são vastamente fortalecidos por redes de comunicação (*networks*) às quais já nos referimos antes. Há dois anos houve na Guatemala uma tentativa de golpe ''à Fujimori''que foi contido basicamente pelas ONGs. As pessoas, através de correio eletrônico e de vários outros meios, mobilizaram e organizaram alguma ajuda vinda de certos governos, mas, fundamentalmente, foi uma tremenda movimentação de grupos privados pressionando os governos nacionais e o governo guatemalteco o fator que impediu que acontecesse o golpe. Isto não significa que alguma coisa tenha melhorado na Guatemala, mas, ao menos, não piorou como conseqüência relacionada à 'derrubada' do regime.

- Uma terceira hipótese são os chamados ''condicionalismos'' ou ''condicionalidades'', que têm um significado específico. Consiste em ações multilaterais, geralmente através de ONGs. O nível mais eficiente de ''condicionalidade'' para a Europa é a Comunidade Européia e o Conselho Europeu. Estas duas ONGs trabalhando juntas estabelecem um arranjo muito interessante de condicionalidades. Tal mecanismo não é dependente da boa vontade dos governos de quaisquer um dos países europeus. É um

caso multilateral o que o faz vastamente mais importante porque é impossível, desta maneira, atribuir responsabilidades, por exemplo, como no caso dos interesses franceses às maquinações dos alemães ou de quem quer que seja. É a Comunidade Européia, como organização coletiva, que interfere sobre os interesses nacionais. Neste caso, avançou-se ainda com a criação do novo Banco Europeu (EBRD), versão regional do Banco Mundial sustentado sobre uma "condicionalidade" sem segredos. A "condicionalidade" é explícita: não serão feitos empréstimos se os países não seguirem uma extensa lista de prioridades; dentre elas, eleições livres e justas, liberdade de expressão e liberdade de associação.

Mas o aspecto mais fascinante dessa forma de "condicionalidade" é a Corte Européia de Justiça, que executa uma lista relativamente comum de normas em relação à política social nos Estados-membros. O mais fascinante é que isto se aplica também aos Estados não-membros. Tal fato é completamente contrário à maneira em que normalmente opera o sistema internacional. Há um conjunto de normas classificadas pela Corte Européia; normas que não estão em nenhum tratado, elas são consideradas simplesmente normas de respeito às leis. Encontramos um exemplo interessante de como estes procedimentos podem significar um custo, às vezes, muito alto para os países sob influência da Comunidade. A exigência feita pela Corte Européia ao sistema de seguridade inglês custou a este país vários milhões de libras. O sistema de seguridade inglês diferencia a idade e as condições de aposentadorias para homens e mulheres. Assim sendo, os ingleses foram forçados a mudar internamente todo o sistema de pensões para equalizar as diferenças. Afortunadamente, para este país a mudança foi feita para o futuro, pois caso tivesse sido retroativa o sistema teria falido.

Decisões dessa natureza estão sendo tomadas todos os dias na política de saúde e nas políticas sociais. A aplicação dessas leis tem um efeito enorme sobre os governos, não fazendo muita diferença não ser país-membro, já que, ainda que os países não sejam membros, a legislação tem que se adequar às normas européias. Os países são então forçados a mudar aspectos de seu sistema, de maneira a se manter competitivos, ter produtos regularizados e certificados – mesmo que o país não tenha participado na elaboração das normas em relação aos produtos ou o que quer que seja. Trata-se de novas regras internacionais que vão além da aceitação de tratados. Abdicar da responsabilidade de alguma área da política, em particular, porque algum tratado assim o exige, tem sido a modalidade prevalecente nas relações internacionais. Mas na Comunidade Européia isto acontece sem que efetivamente exista a possibilidade de escolha por parte dos países envolvidos. Cabe ressaltar que não existe nada similar em nenhuma outra parte do mundo.

Neste contexto se encontra a Área de Livre Comércio da América do Norte, mas de uma maneira completamente oposta à da Comunidade. Para os E.U.A. é uma aberração que a Corte Suprema Americana tenha que obedecer a decisões de quaisquer outra Corte. Entretanto, para conseguir que o Tratado de Livre Comércio seja aprovado pelo Congresso foram criadas duas novas comissões paralelas: uma para casos *laborais* e outra para problemas ambientais. A intenção óbvia foi forçar o México a se conformar com as normas americanas. Os mexicanos não ficaram muito entusiasmados, mas não tiveram outra escolha. O interessante é que estas regulamentações estão sendo atualmente usadas não apenas contra os mexicanos, mas também contra os americanos, existindo a possibilidade

agora de que certos aspectos desta lei venham a ser questionados pelo próprio México e pelo Canadá, que de fato têm uma legislação mais progressista. Mas alguma coisa tem sido criada, mesmo nessa área de livre comércio extremamente primitiva. Ironicamente direcionado a controlar práticas do México, o Tratado de Livre Comércio, na verdade, é usado também para controlar práticas dos E.U.A. Novamente "condicionalidade" é a palavra-chave no momento atual.

Finalmente, talvez o maior efeito a longo prazo, no caso da Europa – veremos se isto acontecerá no caso da América do Norte –, é a maneira em que o contexto internacional começa a reestruturar as políticas internas desses países, particularmente, através de duas formas: a criação de equipes por níveis nacionais de agregação, pois a área mais importante neste nível tem sido a política agrária e; as mudanças nas equipes internas dos países, com a finalidade de participar na elaboração de diretivas em relação à política social, à política de saúde e a outras. O que está acontecendo é que as equipes internas, no nível nacional, estão sendo influenciadas por normas e expectativas européias.

A Área de Livre Comércio da América do Norte está tendo uma influência substancial na desintegração do corporativismo mexicano. A estrutura oficial de interesses nacionais está incapacitada de alinhar-se efetivamente com grupos de interesses interativos, na medida em que está se criando todo tipo de novos grupos de interesse e, conseqüentemente, novas alianças naquele país.

Esses modelos políticos se generalizam, como resultado destes processos, trazendo uma grande mudança na natureza do sistema internacional. A natureza das relações internacionais não está completamente formada no nível internacional e, então, os países interagem através das fronteiras para afetar uns aos outros. Embora a Organização dos Estados Americanos (OEA) não seja nada semelhante à Comunidade Européia, ou mesmo ao Conselho Europeu, não há motivo para que processos similares não possam vir a se desenvolver no contexto do MERCOSUL, ou eventualmente o Chile se juntar à Área de Livre Comércio da América do Norte, tal como aconteceu com a Europa Oriental em relação à Comunidade Européia.

O que ocorreu ao se chamar de literatura comparada de políticas públicas se sustentava em democracias estáveis e correlacionava temas substantivos, tais como igualdade e pobreza, com estruturas relativamente estáveis. Isto pode ser feito muito bem com os países e com o banco de dados da Organization For Economic Co-Operation And Development (OECD), considerando-se os *inputs* e *outputs* como caixas de entrada e de saída das questões que afetam a política pública. A literatura sobre corporativismo faz isto: analisa os interesses organizados e as relações resultantes. Hoje, os resultados substantivos são considerados como *outcomes* para diferenciar saídas de resultados, sendo os "resultados" tudo aquilo que realmente muda no nível da população. Exemplificando, pode-se gastar muito dinheiro em um programa social sem que este produza mais eqüidade, assim como apresentar efeitos escorregadios ou não intencionados da política.

A literatura sobre democratização, diferentemente da literatura sobre política comparada, não trabalha nem pode analisar estruturas estáveis. Esta literatura trata sobre as escolhas incertas, na medida em que não é possível saber se tais escolhas vão ou não produzir algum efeito. Citando o mestre Maquiavel, as grandes variáveis para nós são "fortuna" e "virtude", entendendo por "fortuna" as conseqüências não intencionadas,

alguma coisa que vai acontecer mas que freqüentemente não é o que as pessoas esperam, e por "virtude" aquelas decisões muito discretas ou únicas, mas que ao serem encaminhadas numa direção específica podem produzir resultados inesperados.

No trabalho aqui mencionado sobre o que é ou não democracia, consideramos que esta não necessariamente é administrada de uma forma mais eficiente do que a autocracia, embora uma melhor administração possa vir a ocorrer no decorrer de um longo período, devido ao fato de ser mais fácil mudar estruturas nas democracias que nas autocracias. Uma outra consideração é a de que a democracia não é necessariamente mais justa socialmente que a autocracia, pelo menos a curto prazo. Cremos que o desemprego é o problema maior para os países com democracias recentes. No entanto, a extensão das reformas torna-se muito diferente no caso dos países da Europa Oriental que precisam lidar com o desemprego, ao contrário da América Latina, onde as estruturas internas do Estado têm que lidar, também, com níveis absolutos de pobreza.

Em relação ao Brasil acreditamos que, ainda que a transição esteja concluída, não existe uma democracia consolidada, na medida em que não há a confiança necessária nas instituições básicas e nas regras do jogo. Conseqüentemente, ainda existem muitas coisas a serem alcançadas em termos de consolidação. Se esta pode ser feita apesar da Reforma do Estado, ou se os brasileiros podem usar esta Reforma como uma ajuda para consolidar a democracia, é uma questão em aberto.

Nas palavras de José Luís Fiori, do Instituto de Medicina Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IMS/UERJ), parece haver, no conceito de consolidação da democracia, a suposição de uma irreverssibilidade do processo de democratização ou, então, a idéia de que a soma de anos e mais anos vão transformando as coisas em irreverssíveis, mas não é bem assim. Algo similar acontece com o conceito de globalização – conceito este que ainda não acabou de ser elaborado –, principalmente porque faz referência a processos que estão em franco andamento. É difícil fazer uma associação entre essa imensa complexidade que não se vê com clareza – a globalização – e esse outro universo de problemas, que é o da consolidação democrática.

Mas o processo de globalização já é rigorosamente irreverssível e de natureza predominantemente financeira, embora contenha aspectos produtivos, tecnológicos e comerciais absolutamente decisivos. Ante esse processo de globalização desenvolvido aceleradamente desde 1985 e direcionado pelo aspecto financeiro, já foram tomadas decisões em vários países, decisões estas que nos dizem respeito. A questão que interessa discutir é como se coloca o problema da governabilidade democrática nesses ajustes de tipo passivo, onde se transfere para os mercados externos a maior cota de responsabilidade pelo processo eventual ou virtual de retomada de algum crescimento que viabilize o atual exercício de governo. É o mundo desregulado, inclusive na periferia. Quais os efeitos políticos sobre a governabilidade democrática produzida pela nova geoeconomia monetária mundial?

Atualmente, entre quatrocentas e quinhentas empresas detêm uma cota altíssima de poder sobre acesso a mercados, controle tecnológico e decisões de investimento. O que essas realidades impõem na direção dos países periféricos para cada uma dessas zonas monetárias? De fato, obrigam a uma convergência crescente da gestão macroeconômica dos países periféricos de cada uma dessa zonas. A situação que se apresenta, caso não ocorra

nenhum tipo de coordenação entre o Japão, a Europa e os E.U.A., ou alguma imposição clara de hegemonia, de uns sobre os outros, é que os países periféricos aderentes e convertidos às políticas deflacionárias terão que manter essas mesmas políticas por longos períodos de tempo; porque a tendência será a de um crescimento muito lento em nível internacional, sem coordenação entre essas três potências. Esta gestão macroeconômica restringe os espaços de qualquer outra possibilidade de políticas setoriais, sejam estas de tipo industrial, sejam de tipo social.

O problema mais grave, segundo Fiori, já assinalado pelo cientista político americano Robert Gilpin,[2] é que os instrumentos de política econômica que restaram aos governos se restringem ao controle sobre o capital de investimento, tecnologia produtiva e acesso aos mercados. Neste quadro, as economias em desenvolvimento contam com pouquíssimo ou nenhum poder, ou fonte de poder, para participar da luta pela divisão internacional do produto. No plano interno dessas sociedades, os governos estão compelidos a um esforço enorme para reverter as expectativas dos capitais internos e redirecionar esses capitais, nesta era globalizada financeiramente, na direção do investimento produtivo. Trata-se de uma utopia pela qual se tem que batalhar.

A questão que se coloca é a credibilidade para o capital – expectativas e tempo. A autoridade pública responsável pela política econômica e por todas as regras construídas para seduzir os capitais a investir, precisará realizar um esforço monumental para reproduzir o *status quo*. Teoricamente, trataria de se eliminar toda e qualquer possibilidade de alteração das regras que originaram instituições econômicas recriadas depois da reforma liberal. Mas, para que isso aconteça, teria que ser excluída toda possibilidade de incerteza no cenário político, onde mudanças de autoridade podem querer alterar as regras. Não somente estas têm que ser estáveis, as autoridades também. Daí que as regras políticas se façam para a reeleição dos governos. Assim, governos liberal-conservadores duram dez, doze ou quatorze anos, como é o caso de Felipe Gonzalez, na Espanha. Ou seja, torna-se necessário haver menos eleições para que se tenha menos instabilidade no horizonte.

INTERNACIONAL E LOCAL; PÚBLICO E PRIVADO; DEMOCRACIA POLÍTICA E DEMOCRACIA SOCIAL; ANTINOMIAS A REVER?

Diversamente, o professor Luis Alberto Gomez de Souza, do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Econômico e Social (IBRADES/Centro João XXIII) sugere que se coloque sob suspeita as análises que, ao reduzir os atores internacionais às potências mais fortes e às grandes empresas econômicas, afirmam uma certa inevitabilidade da atual dominação. Fica implícito nestas análises, como suposto, a manutenção da atual correlação de forças que, então, tautologicamente, reaparece nos resultados de curto e médio prazos. Não há lugar, assim, para a entrada de novos fatores, novas situações e crises inesperadas. Entretanto, o impossível a curto prazo pode deixar de sê-lo a longo prazo. E, inversamente, o provável, hoje, pode desaparecer sem deixar traços, amanhã. A História está em aberto

2 GILPIN, R. Nova ordem política e econômica mundial. In: MARTINS, L. & REIS VELLOSO, J. P. dos. *Ordem Mundial em Questão*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1993.

e não se constrói apenas pelas projeções das tendências atuais. Ondas de longa duração apresentam, muitas vezes, curvas até certo ponto imprevisíveis. O professor Schmitter indicou, aliás, que os processos históricos não são unilineares, mas abertos.

Hoje, ao se falar de *globalização*, fica-se geralmente numa perspectiva econômica segundo a qual as decisões permanecem cada vez mais nas mãos dos centros transnacionais de poder e as margens de autonomia local parecem desaparecer. É preferível ampliar a análise para um quadro mais abrangente e complexo e falar de *planetarização,* a partir da revolução tecnológica dos meios de comunicação e, principalmente, da informática. A esse respeito, podemos, aliás, pensar em dois cenários alternativos. Um é o da dominação centralizante e massificadora, onde os meios de comunicação veiculam informações dirigidas, destroem pluralismos culturais, variedades de opiniões e concentram cada vez mais o poder econômico. Outro cenário é o das redes interativas de intercomunicação horizontal, através das infovias ou de televisões democratizadas, das redes ligando atores e experiências diversificadas, democratizando e difundindo a informação e o conhecimento, onde as diversidades locais podem dialogar. A realidade é sempre um composto de vários cenários. Mas, em todo o caso, há uma potencialidade democrática e pluralista na tecnologia. Compete aos grupos e movimentos sociais e aos diferentes interesses econômicos, sociais e culturais conseguir o acesso a esses meios. Então, a planetarização pode ter uma complementariedade dialética com a dimensão local e com sua diversidade. Aliás, o Estado-nação, que cresceu na modernidade, superando os espaços fechados do mundo feudal, está de certa maneira em crise, ameaçado pelos dois flancos, o do planetário e o da diversidade local ou regional. Theodor Roszak já dizia que as grandes cidades eram *too big but not big enough*, anônimas e enormes, mas também provincianas ao mesmo tempo. Assim, de certa maneira, o mesmo acontece com o Estado nacional, nesta virada de milênio.

Acreditamos que as análises devam ser cada vez mais centradas não nos Estados ou nos grandes poderes hegemônicos, mas na *sociedade* em seu dinamismo, com a emergência de novos atores e novas situações. E temos de superar uma dicotomia que vai envelhecendo na discussão entre privado e estatal, privatização e estatização. Há que se descobrir como se vai construindo um *espaço público* que não se reduz ao estatal, e onde novos estilos de decisões podem ir se configurando, no diálogo da população e dos movimentos sociais com o Estado. E aí podem aparecer novos e inesperados atores que talvez estejam excluídos das grandes decisões econômicas, mas que participam da produção de bens materiais e, principalmente, de bens simbólicos, no mundo da cultura popular e de tomadas de posições alternativas.

Nesse sentido, a década de 80 não é a década perdida dos economistas, acostumados a só ver a sociedade a partir da arena de forças dominantes. Na América Latina, nestes anos, tem havido um enorme fervilhar de atores emergentes e propostas de base alternativas. Frágeis, descontínuas, muitas desaparecem, mas são como fios de um tecido social em mutação que pode estar preparando novas situações e rupturas à lógica e à hegemonia vigentes.

Finalmente, duas observações. Quando se fala em sociedade dual, se congela a situação e se perde uma visão dinâmica do processo histórico. As situações não correm paralelas umas às outras, mas interacionam, se imbricam, se influenciam reciprocamente e, delas, brotam novas linhas de força, combinações, alianças e rupturas. Em relação à "incerteza limitada" de Schmitter, muito interessante, poderíamos ter diante de nós um

processo histórico frágil, longo e penoso, mas aberto a novos cenários e a uma saída mais participativa e democrática. Teríamos de sair de uma visão de "fim da história" para redescobrir utopias concretas ou horizontes históricos possíveis e prováveis. Aliás, ouvindo falar do "fim da história" dos neoliberais ou de uma realidade fraturada e sem sentido dos pós-modernos, fica sempre a suspeita de que possa ser o próprio sistema que deseja congelar a realidade e as análises dela, para não correr riscos de perder seus atuais privilégios. Diante dos pessimismos fechados no inevitável e das análises que congelam a realidade, preferimos pensar num processo histórico local e planetário, aberto às experimentações, a êxitos e fracassos, mas em todo o caso, onde projetos alternativos possam negar as inércias do presente e o círculo fechado de uma hegemonia que se defende. E às vezes os próprios críticos dessa hegemonia, sem querer, a reforçam e a justificam teoricamente, ao não conseguir negar-lhe os pressupostos e ao não saber sair da lógica dominante.

Na apresentação de Elisa P. Reis, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), observam-se as dificuldades presentes nas discussões que pretendem abordar as relações entre democracia e eqüidade. Neste sentido, Reis lembra que as relações, em termos tocquevilianos, entre democracia política e democracia social, é ao mesmo tempo estimulante e frustrante. Frustrante, certamente, porque apesar dos esforços renovados de teóricos e analistas, no sentido de identificar relações e padrões de interação, os resultados de pesquisa permanecem de uma maneira geral inconclusos. Por outro lado, há certamente um lado estimulante na insistência em identificar possíveis relações entre igualdade política e igualdade social. Esse estímulo deriva tanto da possibilidade de enquadrar escolhas políticas em lógicas dilemáticas e opções estratégicas, quanto da possibilidade de justificar eticamente tais escolhas políticas e/ou opções estratégicas.

Assim, apesar de não ter jamais existido um forte consenso quanto aos assim chamados "pré-requisitos sociais da democracia", não há dúvida de que a discussão em torno desse tema alimentou preferências e forneceu justificativas lógicas e ideológicas para planos de governo, programas de desenvolvimento etc. Nos anos 70, Huntington e Joan Nelson chegaram a modular estratégias de governabilidade como uma escolha de três entre quatro variáveis: crescimento econômico, distribuição social, estabilidade de governo e participação política. Dessas quatro variáveis, três poderiam ser maximizadas, mas jamais as quatro, argumentavam. Cálculos de *trade-off*, entre esses objetivos, poderiam servir como instrumentos eficientes de escolhas de governo, diziam eles. Em termos gerais, eram semelhantes os argumentos invocados para se dizer que o 'bolo' deveria crescer antes de ser distribuído, ou que a participação política deveria ser contida em favor da estabilidade que, por sua vez, garantiria o crescimento econômico.

Duas décadas depois, assistimos atualmente a discussões em certo sentido semelhantes, mas por outro lado bastante diferentes: quando observamos hoje que se argumenta que é preciso conter o crescimento econômico, que é preciso provocar uma recessão, que sanear as finanças públicas e promover a estabilidade monetária são prioridades etc., estamos novamente lidando com escolhas trágicas, mas isso não nos diz muito, pois, afinal, política é a arte de fazer escolhas trágicas. O que parece interessante explorar aqui é o universo dos "bens" ou "valores" que ganham prioridade em momentos históricos particulares. Maximizar crescimento econômico ou estabilidade financeira reflete uma escolha, é claro, mas uma escolha balizada/parametrizada por condições dadas e metas culturalmente fixadas.

Assim, por exemplo, não há dúvidas de que no Brasil de hoje a democracia é mais valorizada do que o era há 20 ou 30 anos (mesmo a esquerda, que desprezava a democracia 'formal', passou a vê-la como um valor). Nesse contexto, qual a importância da incorporação social das massas? Ou melhor, que importância tem o problema da pobreza e da desigualdade para a consolidação democrática?

A julgar pelo *survey* de elites políticas do qual participamos com outros professores do IUPERJ, o problema da pobreza e o da acentuada desigualdade social são considerados as ameaças mais sérias à democracia no Brasil. Isso quer dizer que aqueles que tomam as decisões relevantes, os que fazem as escolhas políticas trágicas estão propensos a atuar nesse *front* para mudar a situação? Não necessariamente. Primeiro, os membros da elite não se sentem responsáveis pelas decisões relevantes nesse *front*. Consideram que o fracasso das políticas sociais é decorrente de falta de vontade política, falta de planejamento, falta de compromisso do governo: enfim, a responsabilidade é dos decisores (o peso da variável crescimento econômico insatisfatório é muito pequeno na percepção das elites). Mas os decisores não são eles mesmos? Sim, mas de certa forma essas elites que revelam sensibilidade para a questão social tendem a ver a autoridade pública como diferente e alheia a eles. Não há um sentido de responsabilidade pública entre os membros da elite.

Outro ponto interessante é observarmos como, na percepção deles, o problema da pobreza e o da desigualdade ameaçam a democracia. Certamente, não temem a mobilização da massa faminta contra a ordem política vigente. A mobilização popular deixou de existir como ameaça no imaginário da civilização pós-comunismo. O que se teme são as violações individuais da lei e da ordem, as ameaças à propriedade e à integridade física. Enfim, a questão da violência é o que mobiliza as elites, a exemplo do que se observa junto à população em geral. Todos nós, de uma forma ou de outra, somos sensíveis à ameaça da questão social no Brasil. Todos nos sentimos ameaçados, e isso não gera *ipso facto* uma resposta coletiva. Pelo contrário, cada vez mais as respostas individualizadas ao problema se impõem, ante a falência do ato público na provisão de lei e ordem.

Mas o que queremos aqui ressaltar é como vemos a ameaça à democracia colocada pela questão da desigualdade e como a questão da Reforma do Estado ganha destaque nesse contexto. Nesse sentido, desejamos primeiro chamar a atenção para a magnitude do problema da desigualdade no Brasil. Nosso ponto de vista é o de que, embora a democracia possa conviver com muita pobreza e com uma considerável desigualdade, essa convivência parece muito mais difícil quando tanto uma como a outra alcançam proporções tão exageradas, como se observa no Brasil hoje.

Quando o hiato entre as chances de vida, as condições do cotidiano e o horizonte de expectativa quanto ao futuro dos diferentes setores de uma sociedade é muito acentuado, rompem-se as condições básicas para a manutenção de uma ampla solidariedade social. Se é verdade que em muitos sentidos se observa um crescimento da solidariedade social no Brasil através da expansão do associativismo, também é verdade que entre os mais carentes o custo de oportunidade de se associarem parece se elevar. E há sintomas crescentes de anomia e alienação entre esses estratos, falta de confiança no futuro, falta de identidade coletiva etc. Para esse contingente, a democracia é irrelevante. Sua solidariedade mais ampla, com freqüência, não chega sequer até a vizinhança imediata.

Como sair desse *status* de impotência social, desse vazio de identidade coletiva? Na esteira da revalorização da sociedade civil, do associativismo e do chamado terceiro setor, a mobilização filantrópica tem aparecido como uma resposta ao problema da pobreza, da desigualdade e, no limite, da generalização da solidariedade. Não resta dúvida de que tais respostas têm, sim, certa eficácia, mas é importante salientar também suas limitações: as iniciativas filantrópicas não são substitutos perfeitos para direitos de cidadania. Mais ainda, elas podem ter um efeito inibidor sobre a formação de identidades coletivas entre aqueles cujo o acesso a bens de cidadania é mediatizado pela tutela do terceiro setor. Outros problemas que se colocam têm a ver com a transparência, a responsabilidade e a continuidade das ações desses novos atores híbridos de público e privado.

Nesse contexto, a questão da Reforma do Estado aparece como ponto nevrálgico do problema da eqüidade. Que o Estado precisa 'emagrecer' parece dispensar maiores justificativas. Os problemas de eficiência e eficácia do setor público dispensam comentários aqui. Os dados sobre a proporção dos investimentos sociais que chegam ao público alvo são amplamente conhecidos. Mas o desafio parece ser mesmo o de se estender a nova ideologia da reengenharia para o setor público. Como gerar mais *output* administrativo de uma burocracia pública menor e com um orçamento reduzido?

Isso teria, provavelmente, que envolver maior descentralização de gestão por um lado, mas maior coordenação de tarefas e funções por outro. Nesse sentido, o terceiro setor pode vir a ser um elemento importante na estratégia do Estado, mas não um substituto desse. Mais ainda, a manutenção de uma clara distinção entre o ator público e o ator privado com funções públicas parece condição fundamental. É a autoridade pública que confere aos bens de cidadania sua característica distintiva. Do contrário, poderemos ter muitos cidadãos virtuosos atuando para combater a pobreza, mas incapazes para generalizar o mercado político de cidadãos soberanos.

Na medida em que os custos de associação são desigualmente distribuídos dentre uma sociedade, um setor público reformado é ainda a aposta viável de universalização da cidadania e de coordenação de tarefas nesse sentido.

O LIVRO

O livro está dividido em três partes, que correspondem, aproximadamente, aos grandes eixos que nortearam todo o rico debate do seminário e do qual o resumo apresentado representa apenas uma parcela. Como não poderia deixar de ser, em se tratando, afinal, de uma reflexão conjunta cuja grande motivação se encontrava no tema da política social, o agrupamento dos textos tem por finalidade ordená-los segundo a ênfase que dão a determinados fatores que incidem sobre aquela questão. Pois, de um modo ou de outro, ela, a política social, está presente em todos.

Na primeira parte, GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E QUESTÃO SOCIAL, o ponto de convergência consiste no reconhecimento de que é preciso *rediscutir* a democracia. O sentido desta rediscussão é claramente o de chamar a atenção para as implicações antidemocráticas da modernização conservadora que predomina mundo afora, em particular para

o empobrecimento que vem gerando, tanto de segmentos sociais quanto de espaços de negociação e convivência entre grupos divergentes. Desnecessário salientar a relevância de tal abordagem no âmbito de países que, como o Brasil, saíram há pouco de experiências autoritárias, mantêm estruturas sociais muito desiguais e não possuem satisfatórios mecanismos institucionais de compatibilização de interesses.

Assim, o artigo de Philippe Schmitter, que inicia a coletânea, não só aborda as perspectivas da democracia num futuro próximo, analisando os desafios e ameaças em curso, como formula alternativas. *O Nacional e o Social em Tempos Globais*, o texto seguinte, de autoria de Fábio Wanderley Reis, se propõe a reexaminar o conteúdo dos rótulos Estado Liberal, Projeto Nacional e Questão Social nos marcos das novas tendências econômicas e tecnológicas, identificando as contradições embutidas nos supostos (tão alardeados quanto falaciosos) consensos em torno do "moderno". A incompatibilidade entre exclusão social e democracia é o ponto de partida de Silvia Gerschman em *Democracia, Políticas Sociais e Globalização: Relações em Revisão*; a autora mostra como os processos de globalização da economia e afins despojam a democracia de seu viés societário – o que contribui para deslegitimar o Estado de Bem-Estar Social, já acossado por crescentes déficits fiscais, perda de eficiência, altos custos e muita burocracia – e relaciona as circunstâncias "globais" com a implementação da Reforma Sanitária no Brasil. Encerrando esta primeira parte, o ensaio de Eduardo Viola, *Reflexões sobre as Dimensões da Globalização, as Novas Forças Sociopolíticas Transnacionais e a Redefinição do Horizonte da Democracia* constrói uma tipologia das "novas forças sociopolíticas transnacionais" com a qual busca desvendar os horizontes da "governabilidade global", focalizando em particular as questões relacionadas com o desenvolvimento sustentável.

A segunda parte do livro intitula-se AJUSTE E REFORMA DO ESTADO e o núcleo das análises ali incluídas reside, naturalmente, nestas questões. Os artigos discutem, sob ângulos diversos, os descaminhos que a concepção dominante de ajuste tem imposto às reflexões sobre as instituições de governo e propõem a renovação de certos paradigmas conceituais. Desse modo, Maria Alicia Dominguez Ugá, em *Ajuste Estrutural, Governabilidade e Democracia*, revela, por um lado, como os conceitos de governabilidade e governança, incorporados ao vocabulário neoliberal no curso de uma já longa trajetória de medidas anticrise, se traduzem, concretamente, nas atuais políticas de ajuste e, por outro, como o campo conceitual da Ciência Política foi instrumentalizado para justificar o paradoxo representado pelo volume de restrições e controles que a abertura da economia requer. O trabalho de Amélia Cohn, *Notas sobre Estado, Políticas Públicas e Saúde*, parte da identificação deste paradoxo – políticas de estabilização exigem mais Estado em nome do mercado – e, através de uma revisão da literatura recente sobre o tema, assinala a especificidade com que se expressa na América Latina.

No texto que dá prosseguimento à coletânea, o de Eli Diniz (*Crise, Governabilidade e Reforma do Estado: Em Busca de um Novo Paradigma*), a singularização do debate sobre Reforma do Estado chega ao Brasil: apreciando o processo de desgaste do aparelho governativo por uma ótica que alia, à dimensão externa, condicionantes internos, sugere um diagnóstico da crise institucional brasileira centrado no descompasso entre o Estado e a sociedade. Para fechar a segunda parte da obra, o ensaio de Marta Arretche, *O Mito da Descentralização como Indutor de maior Democratização e Eficiência das Políticas*

Públicas, problematiza uma das principais plataformas da Reforma do Estado, não só no Brasil como no mundo inteiro – a descentralização –, procurando desmistificar algumas panacéias associadas à concepção de gestão pública descentralizada.

Por fim, a terceira parte do livro – O ESTADO DE BEM-ESTAR NO CONTEXTO ATUAL – reúne textos voltados mais especificamente para a análise dos efeitos que o novo contexto econômico traz para a formulação e a implementação das políticas sociais, especialmente das políticas de saúde. Aqui, também, lidando com temas situados na fronteira da Economia com a Política, os autores, de maneiras diversas, procuram escapar às armadilhas que desvirtuam o conhecimento da realidade, e que vêm tanto de abordagens demasiado pessimistas em relação ao futuro do *Welfare State* quanto daquelas que se deixam cegar por um otimismo acrítico.

O artigo de Maria Lucia Werneck Vianna (*Política* versus *Economia: Notas (menos pessimistas) Sobre Globalização e Estado de Bem-Estar*) enfoca justamente as dificuldades que o predomínio de uma visão *economicista* do processo de globalização traz para o estudioso das políticas sociais, na medida em que obscurece a natureza multifacetada das mudanças em curso; chamando a atenção para o fato de que, através da política, as sociedades desenvolvidas têm resistido às tentativas neoconservadoras de reduzir direitos de cidadania conquistados ao longo do século, aponta certas peculiaridades do comportamento político dos agentes envolvidos com a política social como os principais óbices à implantação do Sistema Único de Saúde no Brasil.

A subalternização dos aspectos sociais e políticos no debate atual sobre a crise do *Welfare State* é igualmente posta sob suspeita por Célia Almeida; no ensaio *Crise Econômica, Crise do Welfare State e Reforma Sanitária* assinala que, a despeito da convergência dos argumentos utilizados – inclusive por analistas de correntes teóricas divergentes – na descrição das vicissitudes que afetam os sistemas de Bem-Estar, as respostas dadas pelos diferentes países não coincidem, o que ilustra com as reformas ocorridas durante os anos 80, no campo da saúde pública, nos E.U.A., Reino Unido, Suécia, Alemanha Ocidental, Itália e Espanha. Ana Luíza Viana, em *As Políticas Sociais e as Políticas de Saúde no Contexto do Processo de Globalização,* visita a literatura internacional que, enfocando a questão da globalização e das mudanças na esfera da organização da produção, traz à luz algumas conseqüências políticas que incidem diretamente sobre a proteção social (sobretudo sobre a área da saúde). Rosa Maria Marques conclui o livro com o ensaio *A Proteção Social e as Transformações do Mundo do Trabalho: Garantia de Mínimos ou Direito de Cidadania?*, no qual examina os vínculos que os direitos sociais ainda guardam, bem como os que foram suplantados, com suas origens: as relações de trabalho no capitalismo industrial.

Silvia Gerschman & Maria Lucia Werneck Vianna

Transcrição e tradução do discurso de Schmitter (utilizada nesta Introdução pelas organizadoras), condensada e adaptada: *Mariana Eva Leis*

Parte I

GLOBALIZAÇÃO, DEMOCRACIA E QUESTÃO SOCIAL

1

Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós-liberal?

Philippe Schmitter

De um modo geral, as perspectivas da democracia nunca foram tão favoráveis; contudo, de um modo mais específico, raramente foi tão difícil discernir o tipo de democracia que devemos esperar no futuro. Tudo se passa como, após eliminar do campo quase todos os seus oponentes "sistêmicos", os defensores da democracia finalmente tenham ficado livres para brigar entre si a respeito do significado e da aplicação de seu regime político preferido.

Enquanto a "onda de democratização" exercia sua poderosa influência, todos os tipos de atores tinham o maior o incentivo para subir em suas exóticas e variadas pranchas de surfe e, sob a mesma bandeira, conduzi-las em direção à liberdade. Agora, com o mar agitado e o sentido de futuras mudanças de regime tendo se tornado menos predizível, a excitação de se alcançar um objetivo comum deu lugar a uma consciência ampliada de que não apenas a consolidação da democracia é uma tarefa muito mais exigente do que a substituição da autocracia, mas também que todos esses autoproclamados 'surfistas da democracia' talvez não estejam 'pensando na mesma praia'.[1]

1. Obviamente, julgar se a "onda da democratização" terminou ou não, depende fundamentalmente da definição do conceito de "ondas políticas". Se ele é usado como uma metáfora frouxa, pretendendo desprezar boa parte do movimento em direção oposta, é possível discernir ondas de duração muito longa – quase cem anos no caso da "primeira onda", que presumivelmente teve um fluxo ininterrupto de 1828 a 1926!
Quando, ao contrário, define-se essa noção mais analiticamente, tomando como foco a relação que liga incidências de mudanças de regime casualmente interdependentes - todas na mesma direção - então, pode-se propor ondas de um alcance temporal e espacial muito mais curto. Eu propus quatro: "Primavera da Liberdade" (1848-1852); durante e após a Primeira Guerra Mundial (1914-1922); a conseqüência da Segunda Guerra Mundial (1945 até meados da década de 50); e a última, que começou em Portugal em 25 de abril de 1974. Ver SCHMITTER (1993).
Essa abordagem também implica que alguns países se democratizaram sem que tenham dado início a uma onda ou sido envolvidos por uma, como por exemplo: Estados Unidos, Grã-Bretanha, Suíça, Bélgica, Países Baixos, Noruega e Suécia; e que algumas ondas só tiveram importância local ou regional, como a que afetou a América Latina entre o período de 1958 a 1964. Quando também existe probabilidade de que haja mudança de regime numa direção democrática ou autocrática, é porque a onda encrispou-se; quando a regressão a alguma forma de autocracia é a resposta mais provável, é porque a onda contrária chegou.

ENFRENTANDO UM CONCEITO INCÔMODO

Parte do problema está em nosso infeliz costume conceitual de equacionar "democracia" com "democracia política moderna, representativa, liberal, tal como praticada no interior de Estados-nação". Devemos admitir que é incômodo ficar com todos esses adjetivos na cabeça e mais ainda citá-los toda vez que precisamos nos referir à democracia.[2] Mas os cientistas políticos, quando não os que fazem política, deveriam estar conscientes de que:

- as democracias "clássicas" que antecederam as atuais (e proviram muitos de seus símbolos e justificativas *normativas*) apresentaram distintas práticas de cidadania e *accountability*;
- não apenas várias formas "diretas" de democracia continuam existindo, mas também há muitos tipos e graus diferentes de "indireção" nas democracias representativas contemporâneas;
- em alguns países, o liberalismo, ou como concepção de liberdade política ou como doutrina sobre política econômica, pode ter coincidido com a ascensão da democracia, mas jamais vinculou-se à sua prática de forma imutável ou sem ambigüidades - sobretudo desde que a ampliação da democracia incluiu as massas populares, dirigentes eleitos pelo voto popular, associações de interesse específicas e turbulentos movimentos sociais;
- é uma questão bastante controvertida se os princípios genericamente democráticos de participação, acesso, *accountability* e competição deveriam se limitar a instituições "públicas" ou "políticas" ou ser estendidos, de forma a abrangerem ostensivamente as instituições "privadas" e "não-políticas" que possuem um impacto sobre a sociedade como um todo;
- finalmente, é um acidente histórico, sem muita coisa a ver com a democracia, que suas práticas tenham sido amplamente limitadas a estados, isto é, a um subconjunto de unidades territoriais apresentando grandes diferenças quanto a tamanho, nível de desenvolvimento, unidade nacional, homogeneidade cultural etc.

Meu palpite é o de que nas próximas décadas todos esses adjetivos - e talvez outros - serão questionados. Longe de estar firmemente assentada em suas bases e práticas, a democracia terá que enfrentar desafios imprecedentes. Seu futuro, como já sugeri antes, será incrivelmente "tumultuado, incerto e muito acidentado" (Schmitter, 1994).

---

2 COLLIER, D. & LEVITSKY S., da Universidade da Califórnia, Berkeley, reuniram uma lista de nada menos do que trezentos adjetivos, os quais foram recentemente acrescentados ao conceito de democracia (comunicação pessoal, 24 de julho de 1994).

EXPLORANDO OS PROVÁVEIS DESAFIOS

A maior parte desses desafios virá das democracias liberais consolidadas (DLCs) e não das neodemocracias recentes (NDRs). Tomando como dado que as últimas enfrentarão uma boa parcela de desencanto quando as realizações inevitavelmente não conseguirem corresponder às expectativas superdimensionadas e o tédio da consolidação substituir a estonteante excitação da transição, ainda assim, é quase totalmente inexistente nos cerca de cinqüenta casos de tentativas de democratização, desde 1974, qualquer experiência que ultrapasse as instituições básicas da democracia liberal. Em toda parte, o motivo predominante tem sido o desejo de uma "política normal" – isto é, de copiar as práticas mais rotineiras das DLCs. Eventualmente, se não falham de uma vez por todas e regridem a alguma forma de autocracia, os políticos e cidadãos dessas neodemocracias podem vir a reconhecer os dilemas intrínsecos que atormentam as DLCs e novos arranjos começam a ser experimentados. Nesse meio tempo, contudo, eles são totalmente absorvidos pela resolução dos muitos e sérios dilemas extrínsecos envolvidos no processo de tornar as instituições democráticas mais rotineiras compatíveis com suas circunstâncias sociais, econômicas e culturais. Se meu palpite estiver correto, relativamente poucos dos países que pegaram essa onda falharão completamente e regridirão a alguma forma de autocracia – sobretudo a uma forma de autocracia que constitua um modelo alternativo convincente para o desenvolvimento econômico e a estabilidade política. Muitos serão "condenados" a permanecer democráticos, mesmo que somente alguns poucos se aproveitem de todos os benefícios da consolidação do regime. Dos casos remanescentes, isto é, aqueles que adotam alguma mescla de *dictablanda* ou *democradura*, ou os mais numerosos que persistem como "democracias não consolidadas", é improvável surgir qualquer desafio maior à democracia. Alguns países maiores e estrategicamente localizados parecem estar caindo na última categoria – por exemplo, Argentina, Brasil, Peru, Nigéria, Ucrânia, Romênia, Tailândia, Filipinas –, mas pessoalmente duvido que suas práticas gerarão grandes experimentos de dentro ou atrairão muita atenção de fora.[3]

Assim, será no interior das "democracias políticas modernas, representativas, liberais e nacionais" consolidadas que surgirão os maiores desafios. O que determinará as perspectivas para a democracia mundo afora será o fato delas conseguirem ajustar suas regras e práticas arraigadas ao crescente descontentamento de seus cidadãos. Pudesse supor que o desencanto, a falta de consolidação do regime e/ou o seu total colapso entre as NDRs causarão algum impacto sobre a autoconfiança dos democratas ocidentais, e poderiam até mesmo pressionar-lhes mais para a realização de reformas políticas e institucionais mais substanciais. No entanto, eles provavelmente permanecerão à margem da tarefa de enfrentar o que estiver além da democracia "moderna, representativa, liberal, nacional e política".[4]

---

3 Para uma discussão mais aprofundada e detalhada dessas alternativas e sua relação com distintos modos de transição, ver SCHMITTER & KARL (1992).

4 Por economia, daqui em diante, falarei apenas em "democracia liberal", ao invés de recorrer à enorme gama de adjetivos. Considero isso particularmente apropriado, pois estou convencido de que é a sempre

Em minha opinião, as fontes de descontentamento nas DLCs não são conjunturais – mesmo que recentemente tenham se exacerbado devido à diminuição da *performance* econômica e às pressões momentâneas para se ajustarem às mudanças mais amplas no sistema internacional. Nem é provável que permaneçam confinadas a um segmento particular do espectro político – mesmo se, a curto prazo, tenham tido um grande impacto sobre partidos de esquerda e movimentos que defendem maior regulação pública. Dirigirão seu foco, cada vez mais, para os princípios fundamentais da democracia liberal "realmente existente":

- Ênfase exclusiva no cidadão individual e no individualismo, substantivo, procedural assim como metodológico.
- Compromisso com o voluntarismo sob a forma e o conteúdo de participação política, assim como no recrutamento de políticos.
- Afirmação da representação territorial e da competição partidária como provedores dos únicos laços legítimos entre o cidadão e o Estado.
- Confinamento às fronteiras das instituições do Estado nacional e cumplicidade (tácita) com o nacionalismo.
- Indiferença em relação às desigualdades persistentes e sistemáticas tanto no que se refere à distribuição de lucros quanto à representação de interesses.

EXPERIMENTANDO ESTRATÉGIAS POSSÍVEIS

Cada um desses princípios é ameaçado por alguma das principais tendências que caracterizam o mundo contemporâneo: globalização do comércio e dos sistemas de produção, mudança do papel e das fontes de inovação tecnológica, concentração de propriedade, formação de blocos comerciais supranacionais e organizações regionais, expansão e interpenetração de sistemas de comunicação, aumento da vulnerabilidade a ciclos comerciais, necessidade de reestruturação industrial, liberalização de instituições financeiras, individuação de situações de vida pessoais, e – finalmente, mas não menos importante – aumento da insegurança devido às mudanças no papel das Grandes Potências e diminuição da capacidade de governo por parte de instituições nacionais. Sabe-se que alguns desses desafios não são novos e que, no passado, a democracia liberal conseguiu sobreviver a desafios similares; no entanto, a magnitude e a multiplicidade dessas tendências são imprecedentes – como o é a falta de qualquer regime alternativo "sistematicamente plausível" para enfrentá-las.

---

tênue relação entre liberalismo e democracia que forneceu o núcleo histórico para a viabilidade desse tipo de regime genérico, o qual está ocorrendo desembaraçadamente sob condições contemporâneas. Longe de oferecer uma solução otimizadora à Pareto, que não pode ser melhorada e, portanto, anunciará o "Fim da História", nunca a democracia liberal foi tão vulnerável – mais do que quando a democracia foi sitiada pelo Fascismo, o Nacional Socialismo e o Comunismo. Nessas lutas, o resultado deveu-se ao poder militar e à interação estratégica, os quais asseguraram a unidade política de fora para dentro; na atual, o resultado dependerá de um esforço muito menos predizível para amortecer expectativas e justificar práticas divergentes cujo sucesso depende, por sua vez, da superação de crescentes níveis de desunião interna.

Como Robert Dahl argumentou tão convincentemente, na prática, a democracia já passou por várias revoluções, freqüentemente sem que seus patrocinadores estivessem totalmente conscientes de estar fazendo isso.[5] Ironicamente, assim como a versão liberal com suas instituições representativas, sua capacidade para governo de larga-escala e sua cidadania massiva (embora passiva, tornou-se predominante e não necessita mais temer a subversão por parte de qualquer outro tipo de regime, ele tem que enfrentar a perspectiva de mais uma revolução – dessa vez só, e sob o escrutínio de um público muito mais bem-educado e crítico.

Como o subtítulo desse ensaio sugere, parece haver três respostas possíveis uma reafirmação e ampliação do liberalismo ("uma democracia mais liberal"); uma volta a tradições mais antigas de republicanismo cívico ("uma democracia pré-liberal"); ou a invenção de novas formas de representação e accountability, até agora inéditas, ("uma democracia pós-liberal").

DEMOCRACIA MAIS LIBERAL?

Até agora, a perspectiva mais óbvia pareceria o prevalecimento da antiga estratégia: "mais liberalismo – e (implicitamente) menos democracia". A privatização das empresas públicas, a extinção de regulações estatais sobre as profissões, indústrias e serviços, a liberalização de fluxos financeiros, a conversão de demandas políticas em reivindicações baseadas em direitos, a substituição de direitos coletivos por contribuições individuais, a sacralização de direitos de propriedade, a diminuição do tamanho de burocracias públicas e emolumentos, descrédito dos "políticos" a favor de "empresários", o fortalecimento do poder de instituições "técnico-neutras" como Bancos Centrais, às custas daquelas consideradas "tendenciosas e políticas". Todas essas modificações têm duas características em comum: diminuem as expectativas populares em relação ao exercício das escolhas públicas, e tornam mais difícil reunir maiorias para superar a resistência de minorias, especialmente as bem entrincheiradas e privilegiadas.

Na história das DLCs, há reconhecidamente uma mescla, mas aquelas mais expostas à estratégia de "mais liberalismo" tenderam a ter, proporcionalmente, maiores quedas na afluência eleitoral, na afiliação sindical, no prestígio dos políticos, no interesse do cidadão em questões públicas, no papel percebido a respeito do Parlamento, na força da identificação partidária e na estabilidade das preferências eleitorais. No sentido inverso, viram as taxas de litígio aumentar, as acusações de corrupção escalar e as candidaturas antipartidos proliferar.

Certamente, a questão mais importante é se esse processo de "desdemocratização" vai continuar. Sua justificativa continua se sustentando quase que exclusivamente sobre o melhor desempenho econômico que, supõe-se, aumenta com um sistema liberalizado de produção e distribuição – juntamente com o esforço deliberado em adotar uma forte rejeição normativa da política enquanto tal. Mesmo que as vantagens materiais antecipadas emergissem e persistissem – em si uma proposição dúbia – Hirschman sugeriu que as sociedades modernas são sujeitas a

---

5 Ver DAHL (1989) e também DOWNS (1987).

mudanças cíclicas em seu envolvimento com objetivos privados e públicos (Hirschman, 1982). O cinismo dominante que trata escolhas coletivas como opostas a escolhas individuais não deve se sustentar e poderia até mesmo se reverter em futuro próximo.

DEMOCRACIA PRÉ-LIBERAL?

Se isso ocorrer, há muito tempo existe uma alternativa disponível: a volta às práticas e instituições democráticas "pré-liberais". Defensores da "democracia forte" criticaram literalmente todos os cinco princípios liberais básicos delineados acima: individualismo, voluntarismo, eleitoralismo, nacionalismo e, especialmente, sua indiferença a persistentes desigualdades.[6] A essência do que prescrevem como alternativa é o revívio da cidadania, ou seja, do papel dos indivíduos que agem diretamente na esfera pública, deliberam coletivamente na formação de preferências e decidem a respeito de uma distribuição (presumivelmente) mais igualitária de bens públicos. Mais ainda, essa busca de um novo "republicanismo cívico" é geralmente acompanhada de uma firme rejeição de várias características que, embora não normativamente intrínsecas à democracia liberal, surgiram a partir de sua prática e foram (amplamente) toleradas por ela, tal como a profissionalização das elites políticas, a centralização da autoridade estatal, a criação de associações de interesse especializadas, a comercialização dos processos eleitorais, a trivialização de disputas partidárias, a personalização dos atrativos dos candidatos e a manipulação da opinião pública.

As prescrições específicas dos democratas pré-liberais são muito mais variadas e menos consistentes do que o pacote de reformas institucionais e políticas levadas a cabo pelos defensores de "mais liberalismo", mas têm um grande alcance: descentralização radical e dispersão da autoridade estatal, maior recurso a referendos populares e iniciativas plebiscitárias, limites em termos de cargos para representantes eleitos, financiamento público de partidos políticos vinculados a limitações estritas sobre contribuições privadas, provisões para voto obrigatório, quotas dedicadas a minorias, maiores esforços para educação cívica, incentivos para participação em movimentos populares, até mesmo seleção aleatória de representantes ao invés de eleições competitivas. Esses ainda têm que se consolidar num programa claramente identificável e reconhecível – o rótulo americano "liberal de esquerda" me parece ambíguo, se não oximorônico, e "socialista liberal" mais ainda –, mas pode se encontrar partes deles em vários tratados acadêmicos recentes e nas expressões de distintas facções partidárias, tanto à direita assim quanto à esquerda.[7]

---

6 A expressão "democracia forte" é de BARBER (1984) e poderia ser considerada a afirmativa mais completa e consistente por parte de um teórico contemporâneo a favor do que estou chamando aqui de "democracia pré-liberal".

7 Além de BARBER (1984), anteriormente citado, BEETHAM (1992); BOTWINICK (1990); DRYZEK (1990); GOULD (1988); GREEN (1985); MANSBRIDGE (1980); PATEMAN (1970, 1985). Provavelmente, o padrinho de todos esses é MACPHERSON (1973, 1977).

Em meu ponto de vista, o pré-liberalismo sofre de vários defeitos incorrigíveis que atrapalham sua probabilidade em tomar a iniciativa em relação à resposta mais liberal atualmente predominante. Primeiro, ele não possui o tipo de ponto focal dramático que "independência nacional" ou "republicanismo" ou "emancipação do trabalhador" ou "liberdade de associação" emprestavam aos primeiros liberais democratizadores. Segundo, ele é conformado mais como uma lista de compras, de queixas relativamente menores acerca de práticas existentes do que de um conjunto de medidas que poderiam provocar mudanças mais abrangentes nas futuras circunstâncias de vida e, portanto, pelo que "realmente" valesse a pena lutar. Terceiro, seus apelos, especialmente no que diz respeito à descentralização e desconcentração, ignoram deliberadamente (ou querem abolir) dos processos decisórios grandemente ampliados no moderno Estado nacional e o correspondente aumento das dependências internacionais – fatos que limitam muito a extensão em que a grande participação local e a autonomia poderiam realmente afetar questões importantes para o bem-estar de cidadãos individuais. Quarto, defensores da democracia pré-liberal preferem ignorar (ou descartar) o papel indispensável que os intermediários profissionais e as organizações permanentes vieram a desempenhar ao interpretarem a grande complexidade da sociedade moderna e ao agirem a favor de seus membros individuais. Quinto, e mais importante, o pré-liberalismo faz demandas irreais sobre os cidadãos individuais – especialmente sobre seu tempo e capacidade de atenção –, dado o ritmo da vida contemporânea e a existência de tantas maneiras mais atraentes de se gastar o (restrito) tempo de lazer.

DEMOCRACIA PÓS-LIBERAL?

Por essas razões, estou convencido de que no futuro, o tipo e o grau de democracia dependerão mais do desenvolvimento de uma alternativa pós-liberal dentro das DLCs do que do acúmulo de críticas e propostas dos democratas pré-liberais.[8] Essa alternativa tratará com menos desdém o que a democracia liberal realizou, procurando ao invés disso e de forma autoconsciente, construir a partir dela e ajustar suas práticas à escala ampliada de trocas e comunicações que constituem partes irreversíveis de um futuro sistema global.

Assim sendo, deveriam ser válidas as seguintes afirmativas – nenhuma das quais seria aceitável para democratas pré-liberais, ainda que "fortes" ou "comunitários":

- que o individualismo possessivo, o cálculo racional e uma preferência por bens privados persistirá;
- que "a capacidade humana por altruísmo é limitada" (Ricardo) e assim permanecerá;
- que identidades tradicionalmente atribuídas ou comunidades continuarão a sofrer erosão;

---

8 Que eu saiba, o termo "pós-liberal" apareceu pela primeira vez em MacPherson (1973). Contudo, nos termos desse ensaio, este autor é um claro defensor da "democracia pré-liberal". Por razões que não estão claras para mim, o livro *Democracy and Capitalism: Property, Community, and Contradictions of Economic Life* (Bowles & Gintis, 1986) foi traduzido para o francês como *La Démocratie Postliberale*.

- que mudanças radicais na distribuição de riqueza ou nos direitos de propriedade não podem ser democraticamente sancionados;
- que os cidadãos atribuem um valor limitado, mas não negativo, à participação política;
- que os indivíduos têm preferências e são conscientes da necessidade de ação coletiva em sua defesa, mas possuem uma capacidade limitada para explorar as situações de seu interesse e uma forte tentação de pegar carona nas ações dos outros;
- que a intermediação organizada entre indivíduos e autoridades chegou para ficar – em parte devido às duas limitações acima e em parte devido à escala ampliada de política pública e trocas privadas;
- que – apesar de suas evidentes imperfeições – partidos políticos, competição eleitoral e representação territorial continuarão a ter importância simbólica primária por ligarem os indivíduos ao corpo político;
- e, finalmente, que os cidadãos estão ansiosos por melhorar o desempenho da democracia – se as reformas propostas não gerarem muita incerteza, não custarem muito e não violarem nenhum dos pressupostos acima.

Estas são, reconhecidamente, fortes restrições para se melhorar a qualidade da cidadania e a racionalidade de escolhas coletivas em DLCs. Os pós-liberais terão que andar sobre uma esticada corda ideológica colocada entre práticas muito arraigadas que poderosos grupos continuam a valorizar e algumas promessas não muito bem elaboradas que grupos menos poderosos ainda têm que compreender. Mais ainda, eles terão que fazer isso oferecendo mudanças de políticas ao mesmo tempo dramáticas e significativas e que possam ser decididas e implementadas de acordo com as regras existentes da democracia liberal.

Esse não é o lugar de desenvolver em detalhes os conteúdos dessa alternativa; de fato, tanto quanto eu saiba, dela não existe nenhuma versão abrangente. Ao invés disso, há um florescimento de sugestões isoladas de reforma que eventualmente poderiam solidificar-se num pacote mais coerente e atraente. Por exemplo, surgiram propostas de júris de cidadãos, de sondagens interativas, de estender os direitos de voto a futuras gerações, de vídeo ou teledemocracia, de melhores maneiras de iluminar os cidadãos na formação de suas preferências, de representação recíproca entre países etc. Desnecessário dizer, nem todos são deliberadamente "pós-liberais" na inspiração nem compatíveis entre si. Contudo, através da disseminação dessas e de outras idéias, esperançosamente combinadas com o experimento em pequena escala, pode se mostrar cada vez mais possível delinear o que essa alternativa putativamente pós-liberal poderia parecer.

Num artigo ainda não publicado, defendi um conjunto de políticas de reformas que alterariam substantivamente a estrutura e o comportamento de associações de interesse em DLCs.[9] Em minha visão, algumas das mais sérias disfunções da democracia liberal remontam à sua capacidade desigual, do ponto de vista sistêmico, para a auto-organização

---

9 Não tenho ficado só na defesa da reforma de interesse de associabilidade como o melhor suporte disponível para impulsionar mudança nas DLCs. Veja o ensaio de COHEN & ROGERS (1992) e as críticas feitas no número especial de *Politics & Society*, 20(4), 1992, e HIRST (1994).

de interesses coletivos. Há muito tempo a teoria democrática vem insistindo ou que os indivíduos são os únicos atores relevantes ou, em sua versão pluralista americana, em assumir casualmente que as organizações comportam-se como se fossem indivíduos. Na prática, associações e movimentos específicos deslocaram amplamente os indivíduos da maior parte das arenas das políticas e tenderam a incorporar direitos adquiridos e um *status* semipúblico, tornando-se interlocutores privilegiados de autoridades.

Sem esperanças de eliminar esses intermediários organizacionais porque a diversidade de interesses é uma característica intrínseca das sociedades modernas e, em todo caso, o remédio seria pior do que a doença, proponho que se tome uma via indireta para a reforma por meio do fortalecimento e não do enfraquecimento dessas associações e movimentos. Isso criaria uma nova dimensão de "cidadania secundária" para suplementar (e não suplantar) a "cidadania primária" dos indivíduos.

É óbvio que minha estratégia inspira-se em Madison.[10] Sua intenção não é proibir os que já são ativos na política de interesses de continuar a participar, muito menos obrigar os que atualmente são inativos a se mobilizar e menos ainda convencer qualquer pessoa que seus interesses são idênticos no "bem público". Trata-se de respeitar e fortalecer as diferenças de preferências que prevalecem no interior da cidadania. Ela até mesmo provê um lugar para que se reconheça e apoie fontes de diferenciação de interesses que poderiam emergir no futuro. Ao invés de tentar eliminar, por meio de regulação ou repressão, as desigualdades atualmente entrincheiradas nos *lobbies*, "grupos de pressão", "comitês de ação política" etc., ela procura distribuir mais uniformemente, entre a população, essas mesmas capacidades para a ação coletiva, anulando com isso seu efeito. Assim como a solução de Madison para a facção era aumentar a escala da comunidade política como um todo e multiplicar os níveis de autoridade dentro dela, minha solução seria expandir os recursos e diversificar as bases da associação moderna.

O cerne do que proponho consiste em três reformas gerais, estreitamente interligadas entre si: o estabelecimento de um *status* semipúblico para as associações de interesse; o financiamento dessas associações por meio de contribuições compulsórias e, por fim, a distribuição desses fundos por meio de *vouchers* de cidadania.

As associações de interesses que quisessem constituir-se segundo maneiras proibidas pelas regras de "semipublicidade" ou financiar-se apenas na base de pagamentos voluntários por parte de seus membros, seriam livres para não participarem e ainda assim permanecerem ativas no sistema político. Contudo, elas não receberiam as contribuições distribuídas por *vouchers*, a menos que concordassem em aderir a certas restrições públicas em relação a seus procedimentos e comportamento. Indivíduos poderiam continuar a afiliar-se e contribuir para associações e movimentos "não certificados", da maneira e com a quantia que preferissem, embora todos (ou mais precisamente, todas as pessoas) tivessem que pagar

10 Ver Madison; Jay & Hamilton (1961). Como um liberal, Madison certamente não teria aprovado minha sugestão nada liberal de impor uma taxação a todos, a fim de conseguir o que poderia ser realizado (desigualmente) por meio de ação voluntária.

uma quantia fixa pela representação de seus interesses e paixões. O *slogan* dessa reforma pós-liberal até poderia ser: Nenhuma Representação sem Taxação!

CONCLUINDO COM UM PROBLEMA

Todas as alternativas à democracia liberal são atormentadas por um sério problema de agência. Não importa quão intelectualmente atraentes sejam, geralmente tem sido impossível *ex-ante* especificar quem (ou, melhor, que combinação de atores) apoiaria tais mudanças significativas e como elas poderiam ser implementadas com sucesso (e democraticamente). Uma vez excluída uma ruptura revolucionária em relação às instituições e regras prévias da democracia liberal – como parece ser o caso para o futuro previsível –, as bases sustentáveis de apoio social ou político, necessárias para qualquer esforço reformista, tornam-se cada vez menos evidentes. Por isso, é quase impossível superestimar a enorme entropia construída na estrutura das DLCs contemporâneas e a conseqüente dificuldade em convencer as pessoas a aceitarem novas idéias acerca de relações políticas e econômicas mais fundamentais. Para que o esforço parecesse recompensado, todas as reformas atualmente embutidas na democracia liberal precisaram pelo menos do fantasma, senão da ameaça iminente da revolução.

Isso torna mais desafiador especificar que outro tipo de crise ou fonte de ameaça poderia fazer com que se prestasse suficiente atenção à má atuação de instituições existentes, de modo que os cidadãos e seus líderes desejassem assumir o risco e pagar os custos de "transitar" para outra situação. Os mais de quarenta casos de tentativas de democratização desde 1974 provam que sob certas situações os agentes desejarão, coletivamente, promover mudanças de considerável magnitude – mesmo que poucas delas tenham sido previstas ex-ante e a combinação dos atores varie bastante de caso para caso, assim como os modos de transição (Schmitter & Karl, 1991).

Mas o que torna a transição nas DLCs muito mais difícil do que nas NDRs é o fato de que aqueles que atualmente sabotam o desempenho e, eventualmente, a viabilidade da democracia liberal, não são seus inimigos declarados (se fazem algo, esses "radicais" – onde eles existem – servem mais para preservar as configurações existentes do que para destruí-las). Ao invés disso, eles são aqueles que acreditam que apóiam, adaptam-se a e beneficiam-se de práticas estabelecidas. A tarefa da reforma seria grandemente facilitada se os extremistas de direita e de esquerda estivessem confessadamente procurando substituir essas regras e práticas liberais por alguma outra forma de governo, mas atualmente seus esforços são inconseqüentes e não convincentes e, em minha opinião, provavelmente permanecerão assim. Onde as grandes ameaças à democracia vêm dos "profissionais normais" – eleitores comuns, cidadãos, deputados, representantes de interesses e militantes de movimentos engajados em seus comportamentos habituais – será muito mais difícil convencer potenciais agentes-cidadãos da necessidade de reformas substanciais. Tudo o que eles experimentam em suas vidas cotidianas são "sintomas mórbidos" à Gramsci – um bocado de insatisfação, reclamação e sentimento de desfavorecimento –, mas dificilmente o bastante para motivá-los a investir numa substancial mudança numa direção pré ou pós-liberal.

Tradução: *Jeni Vaitsman.*

Referências Bibliográficas

BARBER, B. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age.* Berkeley: University of California Press, 1984.

BEETHAM, D. Democracia liberal e os limites da democratização. *Political Studies*, 40:40-53, Special Issue on Prospects for Democracy, 1992.

BOTWINICK, A. *Skepticism and Political Participation.* Philadelphia: Temple University Press, 1990.

BOWLES, S. & GINTIS, H. *Democracy and Capitalism: Property, Community and Contradictions of Economic Life.* New York: Basic Books, 1986.

COHEN J. & ROGERS, J. Ensaio especial incluído no *Politcs & Society*, 20(4), 1992.

DAHL, R. *Democracy and Its Critics.* New Haven: Yale University Press, 1989.

DOWNS, A. The evolution of democracy: how its axioms and institutional forms have been adapted to changing social forces. *Daedalus*, 116(3):119-148, 1987.

DRYZEK, J. S. *Discursive Democracy.* Cambridge: Cambridge Press, 1990.

GOULD, C. *Rethinking Democracy.* Cambridge: Cambridge Press, 1988.

GREEN, P. *Retrieving Democracy.* London: Methuen, 1985.

HIRSCHMAN, A. O. *Shifting Involvments: Private Interests and Public Action.* Princeton: Princeton University Press, 1982.

HIRST, P. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance.* Amherst: University of Massachussets Press, 1994.

MACPHERSON, C. B. *Democratic Theory: Essays in Retrieval.* Oxford: Clarendon Press, 1973.

MACPHERSON, C. B. *The Life and Times of Liberal Democracy.* Oxford: Oxford University Press, 1977.

MADISON, JAY,J. & HAMILTON, A. Publius. In: *The Federalist Papers.* New York: Anchor Books, 1961.

MANSBRIDGE, J. J. *Beyond Adversary Democracy.* New York: Basic Books, 1980.

NORMAN, G. *The Third Wave: Democratization in the Twentieth Century.* Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991.

SCHMITTER, P. C. Corporative democracy: oxymoronic? Just plain moronic? Or a promising way out of the present impasse. *Paper* apresentado na conferência da Politische Institutionen und Interessen-vermitlung. Universität Konstanz, p.20-21, abr. 1988.

SCHMITTER, P. C. Some second thoughts about corporative democracy: oxymoronic or

moronic,promisingorproblematic?*Paper* apresentado na Conference on Competing Theories of Post-Liberal Democracy. Austin: University of Texas, fev. 1991.

SCHMITTER, P. C. The international context for comtemporary democratization. *Stanford Journal of International Affairs*, 2(1):1-34, 1993.

SCHMITTER, P. C. Dangers and dilemmas of democracy. *Journal of Democracy*, 5(2):57-74, 1994.

SCHMITTER, P. C. & KARL, T. Modes of transition in Latin America, Southern and Eastern Europe. *International Social Science Journal*, 128:269-284, 1991.

SCHMITTER, P. C. & KARL, T. The types of democracy emerging in Southern and Eastern Europe and South and Central America. In: VOLTEN, P. (Ed.) *Bound to Change: Consolidating Democracy in Central Europe*. New York: Iewss, 1992. p.42-68.

PATEMAN, C. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

PATEMAN, C. *The Problem of Political Obligation: a Critique of Liberal Theory*. Cambridge: Polity Press, 1985.

2

O nacional e o social em tempos globais

Fábio Wanderley Reis

As idéias a serem sucintamente apresentadas aqui podem ser convenientemente enquadradas por referência ao trinômio, caracterizado por certo eco ou ressonância, que utilizei como título de um trabalho recente: Estado liberal, projeto nacional, questão social. Tomemos cada um desses rótulos a seu turno.

ESTADO LIBERAL

O ponto de partida é fornecido pelos processos que vieram a ser designados pelo termo "globalização", indicando as novas tendências tecnológicas e econômicas que transbordam de maneira peculiar as fronteiras nacionais. No novo quadro, tornam-se mais agudas as dificuldades que a crise da década de 70 produzira para os mecanismos keynesianos de administração das economias capitalistas e para o *Welfare State*, até então em expansão continuada. De qualquer forma, a afirmação do processo de globalização, com a ajuda da surpreendente e espetacular derrocada do socialismo na União Soviética e nos países do Leste Europeu, faz-se acompanhar da afirmação de um conjunto de idéias de feição neoliberal. A recomendação de redução do Estado ao desempenho de certas funções mínimas é um componente central da ideologia neoliberal que se torna hegemônica.

Não cabe aqui entrar na avaliação minuciosa da acuidade do diagnóstico das novas tendências como fenômeno objetivo. Certamente há boas razões para se apontar a importância da novidade que elas representam no panorama mundial, e é bem clara a necessidade de ajustes correspondentes na função governamental e na maneira de conceber e operar a máquina do Estado – em particular a necessidade de "enxugá-la" e torná-la a um tempo mais eficiente e menos onerosa. E essa recomendação se aplica de maneira destacada, sem dúvida, a casos como o brasileiro, onde a inchação do Estado se associa em grau talvez especial com distorções devidas à privatização e "balcanização" da aparelhagem estatal e à corrupção pura e simples.

Contudo, há matizes importantes a serem tidos em conta. Em primeiro lugar, não há por que presumir, como certamente vem ocorrendo com a difusão do consenso neoliberal, que somente os setores à esquerda do espectro político tenham razões de perplexidade com as novidades introduzidas no panorama mundial da atualidade. A esta altura, talvez seja

suficiente evocar, a respeito, a crise que abalou recentemente o México, apesar dos esforços do país por ajustar-se ao receituário neoliberal, bem como a avaliação que dela fez Michel Camdessus: a primeira crise do século XXI.

Além disso, o diagnóstico das tendências no plano dos fatos não autoriza automaticamente a adoção de qualquer posição específica no plano doutrinário ou dos valores. Tal automatismo tem marcado os debates brasileiros correntes: a constatação de que se dão novas tendências tende a ser vista como razão suficiente para que o estado de coisas que delas parece resultar seja erigido em valor a ser almejado, implantando-se, assim, uma espécie de ideologia do moderno, em correspondência com a hegemonia das idéias neoliberais. Ilustração quase caricatural disso se tem com certas manifestações recentes do ministro Paulo Paiva sobre a estrutura sindical existente no País e o que caberia fazer a respeito: dadas as tendências reveladas recentemente pelo sindicalismo europeu, caracterizadas por descentralização e fragmentação, Paiva se sente autorizado a sustentar de público a suposta necessidade de acabar com os sindicatos por categoria e substituí-los por sindicatos por empresa – não obstante o claro contra-senso que esse convite à desorganização representa do ponto de vista dos objetivos do próprio movimento sindical como interlocutor importante do ministro.

Naturalmente, o que a "ideologia do moderno" omite é o fato simples de que o novo pode ser ruim – e pode eventualmente exigir ações que se lhe oponham, ao invés de se ajustarem a ele. No que se refere especificamente à estrutura sindical e sua significação, cabe destacar, em particular, certas advertências contidas nos trabalhos de alguns dos analistas mais lúcidos da atualidade, como Dahl (1982) e Przeworski (1985). Elas apontam a afinidade existente entre as formas orgânicas e centralizadas de estruturação e representação dos interesses funcionais ou ocupacionais (os mecanismos neocorporativos que prevaleceram em muitos países da Europa Ocidental no pós-guerra) e a governabilidade e estabilidade da democracia – com a conseqüência de que a desestruturação e a fragmentação que agora se observam, especialmente em sua ligação com os inéditos níveis de desemprego e marginalização (o que alguns têm designado como o "dualismo" social), poderiam talvez redundar em colocar em xeque o próprio compromisso democrático. Por contraste com a atitude envolvida nessas advertências (que, naturalmente, corroboram a idéia de que há razões de perplexidade para todos nas novas tendências), é revelador evocar a candura "modernista" revelada por José Pastore, conhecido analista brasileiro das relações trabalhistas, em recente simpósio realizado em São Paulo: apontando as novas tendências associadas à fragmentação das relações trabalhistas na Europa e recomendando-as com ênfase como parte da necessária "modernização" brasileira, Pastore (1994) admitia nada ter a dizer a respeito de suas conseqüências para a governabilidade, não obstante tratar-se do tema central do simpósio.

Justamente a questão da governabilidade constitui, sem dúvida, o ponto crucial de boa parte das discussões em torno do Estado liberal – e há aí equívocos importantes a registrar. Com efeito, o sentido de "governabilidade" que se vulgarizou entre nós refere-se sobretudo a uma característica da máquina do Estado como tal, sendo sinônimo da maior ou menor eficiência por ela exibida no desempenho das funções governamentais. Ora, é clara a impropriedade disso: seja qual for a eficiência ou a capacidade governativa do Estado, "governabilidade" é um atributo daquilo que é governado, isto é, da sociedade –

que, ela sim, pode ser mais ou menos "governável". E a impropriedade não é inocente ou inconseqüente, pois resulta em obscurecer um problema da maior importância, a saber, o da tensão existente nas relações entre o desiderato de eficiência, por um lado, e o de democracia, por outro. A eficiência supõe fins estabelecidos para que possa haver o exame dos meios adequados à realização deles. Mas o que caracteriza a democracia é justamente *a problematização* dos fins: o reconhecimento de que há fins múltiplos, em correspondência com a multiplicidade dos atores sociopolíticos presentes na sociedade, e de que há conseqüentemente o problema de compatibilizá-los, ou de estabelecer prioridades entre eles, de maneira que venha a ser percebida como legítima. Assim, a meta de "enxugar" ou restringir o Estado em nome da eficiência sã pode colocar-se legitimamente (se não se trata de apelar para um tipo ou outro de autoritarismo político) em termos que contemplem a complexidade necessária dos mecanismos destinados a garantir a representação tão adequada quanto possível da multiplicidade dos interesses e objetivos relevantes – e provavelmente certa morosidade inevitável na operação desses mecanismos.

Mas há algo mais. Mesmo quando remete à sociedade, a idéia de uma crise de governabilidade tem omitido inteiramente uma importante distinção. Com efeito, o uso comum da expressão vincula-a diretamente aos problemas apontados há cerca de duas décadas por Samuel Huntington e outros, em trabalhos que são, na verdade, os responsáveis pela introdução da questão da governabilidade como tema das ciências sociais e da linguagem política da atualidade.[1] Trata-se aí do problema representado por algo que se poderia designar como ingovernabilidade "de sobrecarga", ou seja, as dificuldades criadas para o exercício da função governamental em circunstâncias em que o Estado se defronta com um *excesso* de demandas provenientes da sociedade. Supõe-se, neste caso, um estado aberto e sensível que adquiriu essas características como conseqüência de um processo bem-sucedido de institucionalização e estabilização da democracia, incluindo seu componente social que redunda no *Welfare State.*

Ora, essa forma de ingovernabilidade contrasta nitidamente com aquela que se poderia chamar, adotando terminologia utilizada pelo mesmo Huntington (1968) em outro contexto, de ingovernabilidade "pretoriana", onde falta a solução do problema "constitucional" e não se tem a institucionalização efetiva da democracia. Nesta situação, os diversos grupos e forças sociais valem-se na arena política dos recursos de qualquer natureza de que disponham e buscam apropriar-se de parcelas diversas da aparelhagem estatal. O resultado é a instabilidade do populismo "fisiológico" – bem como a oscilação na qual ele se vê ocasionalmente substituído por regimes autoritários em que os militares (como portadores de um recurso de significação especial, os instrumentos de coerção física) se apoderem de vez da máquina do Estado nos momentos em que a instabilidade populista parece comprometer de maneira mais radical o próprio sistema sociopolítico. É importante ressaltar que o ponto crucial do efetivo equacionamento do problema constitucional assim caracterizado e da conseqüente estabilização institucional da democracia encerra um

1 Ver, por exemplo, HUNTINGTON (1976), versão abreviada do capítulo sobre os Estados Unidos no relatório para a Comissão Trilateral, preparado por ele em colaboração com Michel Crozier e Joji Watanuki, sob o título: The Governability of Democracies.

inequívoco conteúdo social, envolvendo a acomodação ou reacomodação no convívio entre classes sociais e a legitimação de demandas que resultam na expansão da própria idéia de cidadania para a esfera social, com o acesso generalizado a bens de saúde, educação etc. Ora, também este aspecto de enriquecimento social da cidadania é hostilizado e colocado em xeque pela reafirmação da ideologia liberal do Estado mínimo.

PROJETO NACIONAL

A observação inicial a respeito do tema do Estado nacional é a clara esquizofrenia que ele revela: com freqüência, dos mesmos setores que se batem pelo Estado mínimo é que provêm as queixas relativas à falta de "vontade política" para a colocação em prática de um "projeto nacional" – embora não haja como escapar de que seja o Estado a exprimir essa vontade e a dar-lhe conseqüência em ações.

O elemento central de qualquer "projeto nacional" é, naturalmente, o desenvolvimento econômico. E o acoplamento dos dois termos, "desenvolvimento" e "nacional", em especial no contexto representado pelas novas tendências globalizantes, impõe fatalmente que se considere a questão do *nacionalismo*. Que significado atribuir à idéia de um projeto nacional, ou de um projeto de desenvolvimento concebido em termos nacionais, no novo contexto? Trata-se de fazer nacionalismo? A referência ao "nacional" deve ser concebida como instrumental para o desenvolvimento, ou será este que deve ser visto como instrumental para a promoção da nacionalidade como tal? Como as propensões autárquicas de qualquer nacionalismo se relacionam com as tendências transnacionais do presente?

Certamente, na ótica da "ideologia do moderno" de que se falou anteriormente, a idéia de nacionalismo aparece como um arcaísmo claramente negativo. Mas a relevância continuada do nacionalismo como objeto de debate se revela de diversas maneiras: o tema atualíssimo do "projeto nacional", com os equívocos nele envolvidos; a clara cisão do Congresso brasileiro entre nacionalistas e antinacionalistas nos debates recentes sobre a revisão constitucional; e, sobretudo, o fato de que a referência nacional segue sendo, sem dúvida, um componente crucial da psicologia coletiva e da definição da própria identidade pessoal de todos nós, com conseqüências importantes do ponto de vista analítico dado o condicionamento que daí resulta para a avaliação e o diagnóstico dos problemas pertinentes.

A elaboração das idéias nacionalistas realizada pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) na década de 50 fornece uma referência óbvia quanto ao tema. A proposta nacionalista do ISEB apresentava uma característica destacada: a fusão entre os problemas postos pelas tarefas materiais da promoção do desenvolvimento econômico do País e os problemas de assegurar a afirmação da identidade coletiva nacional. Em contraste com o patriotismo tradicional e sua referência insistente a certos símbolos ingênuos na promoção da nacionalidade, o nacionalismo se distinguiria por conceber tal promoção em termos da afirmação dos interesses econômicos do País através do desenvolvimento. Um componente importante dessa visão é que a nacionalidade predominaria claramente, como foco de

definição da identidade coletiva, sobre outros pontos de referência possíveis, em particular as classes sociais – o que se associa com o suposto de que, mesmo do ponto de vista estrito dos interesses, dar-se-ia uma feliz convergência na qual a melhor maneira de cada classe social defender seus interesses próprios consistiria em ajudar a promover o desenvolvimento econômico nacional.

Mas os propósitos do movimento nacionalista isebiano envolviam inequívoca referência a certo ideal autárquico, e o modelo buscado era certamente o da grande potência autônoma e em grande medida protegida de decisões ou processos externos. Se a crítica de esquerda ao nacionalismo há tempos já questionava a negação da relevância das questões postas na perspectiva das classes sociais, as novas condições da atualidade mundial negam viabilidade ao modelo autárquico e salientam o que há de impróprio e indesejável na ênfase em questões de identidade nacional se o objetivo for o de promover o desenvolvimento. Torna-se, assim, especialmente aguda uma indagação que é suscitada tanto na perspectiva da crítica de esquerda tradicional quanto na de certo internacionalismo liberal há muito protagonizado entre nós, de maneira destacada, por Roberto Campos: do ponto de vista das oportunidades que se abrem (ou deixam de abrir-se) para o trabalhador brasileiro, ou o brasileiro pobre em geral, qual é realmente a importância de que o sobrenome do capitalista que se dispõe a empregá-lo seja Silva, Jone, Schmidt ou Okamoto?

Isso não significa, naturalmente, que os problemas relacionados à identidade pessoal e sua necessária correspondência com identidades coletivas de algum tipo possam ser tidos como irrelevantes: sejam quais forem as condições sociais gerais, tais problemas estarão sempre presentes. Mas as constrições trazidas pelo novo cenário mundial tornam mais aguda a pertinência de duas ponderações. Em primeiro lugar, a de que, se adota a perspectiva da autonomia e da livre realização de certos valores humanos fundamentais, não há porque pretender que esta ou aquela referência coletiva prevaleça de vez na definição da identidade pessoal – sobretudo se se trata de referências que (como se dá com a nacionalidade *bem como* com a classe social) não são objeto de livre deliberação e escolha pessoal. Em vez disso, seria antes de desejar que a identidade pessoal fosse ela própria o resultado de escolhas livres, nas quais cada um viesse a tornar-se, na expressão de Hannah Arendt, "o autor de si mesmo" – ainda que seja inevitável que essas escolhas se exerçam sobre os condicionamentos dados pela imersão involuntária numa ou noutra coletividade. Se o desenvolvimento, econômico é o principal fator a enriquecer e diversificar a possibilidade de escolher livremente em vários campos, sua incompatibilidade com o equívoco ideal autárquico dos nacionalistas na nova cena mundial imporia a opção pelo desenvolvimento ainda que ao preço daquele ideal e da autonomia de decisões em termos "nacionais", nesta ou naquela área. Se a alternativa é a estagnação econômica e a miséria de muitos, mais vale ser um Canadá próspero e igualitário, mesmo se inserido de maneira dependente, como coletividade nacional, na dinâmica do capitalismo mundial. E, com todas as dificuldades envolvidas, o problema real se transforma no de organizar a interdependência internacional em termos democráticos, ou seja, em termos compatíveis com a dignidade e a autonomia individuais dos nacionais dos diferentes países.

Em segundo lugar, ainda que se tenha em vista o importante papel que as coletividades nacionais continuarão certamente a cumprir (na verdade, a intensificação dos conflitos étnicos mostra que elas podem até exacerbar-se no novo contexto), cabe propor que o

problema da identidade nacional como tal venha a ter solução no plano sociopsicológico e cultural ao qual propriamente pertence, evitando-se a extrapolação econômica do problema da identidade que caracterizou o "realismo" do nacionalismo isebiano. Isso significa que a questão que se coloca é a de como assegurar que os valores próprios da nacionalidade sejam preservados nas condições do novo dinamismo capitalista internacional em que o País se estaria supostamente inserindo – por outras palavras, como construir grande Canadá multirracial e culturalmente colorido com as nossas próprias cores: um Canadá, por exemplo, que fosse bom de bola, falasse português do Brasil e cantasse modinha de viola ou samba de breque em grandes festas carnavalescas...

Que implicações a perspectiva esboçada quanto ao "nacional" teria com respeito ao Estado? Elas parecem ter conseqüências negativas e limitadoras sobretudo quanto às ligações do Estado com a idéia de um projeto nacional. É claro, por um lado, que, na medida em que se preservem as coletividades nacionais (que o novo cenário mundial está longe de ameaçar abolir pura e simplesmente), o Estado será fatalmente "nacional" em certo sentido. Mas seu papel como mentor da nacionalidade, ou como idealizador e condutor da colocação em prática de um autêntico "projeto nacional" verseja necessariamente cerceado, na medida em que se afirmassem de maneira consistente as condições objetivas da "globalização" e a ideologia do "Estado mínimo".

As coisas são bem mais equívocas, porém já se apontou a esquizofrenia de muitos, que a um só tempo querem limitar o Estado e desejam poder contar com eficiente direção estatal da coletividade. Uma forma específica que essa esquizofrenia assume na dinâmica dos processos recomendados pelo consenso neoliberal é a de que se espera do *próprio Estado* a ação decisiva que deverá resultar na redução (e, no limite, na incapacitação) do Estado e na liberação das forças correspondentes ao redescoberto dinamismo do mercado.

Subjacente aos equívocos envolvidos se encontra a falta de clareza, de que se falou acima, quanto às relações entre os desideratos de eficiência e democracia. Na colocação do Estado a serviço da idéia de um projeto nacional pode-se com freqüência apontar um claro componente de megalomania elitista, na qual o Estado se transforma no instrumento para a realização dos objetivos que este ou aquele iluminado grupo de elite pretende erigir em "objetivos nacionais". Nessa perspectiva, naturalmente, o problema que se coloca é o de dispor eficientemente a máquina desse Estado-instrumento (ou talvez Estado-sujeito, se contemplamos o caso em que o grupo de elite em questão se apodera da máquina estatal e se torna equivalente ao próprio Estado). Mas o desiderato de democracia supõe antes, como vimos, que o Estado se transforme numa espécie de arena onde grupos e interesses diversificados se façam presentes no processo de definição dos fins. Nesta ótica alternativa, o que quer que seja que se possa pretender ver como um "projeto nacional" só surgirá, em grande medida, *retrospectivamente,* isto é, como a resultante da constituição e operação de um bom "Estado-arena". E a questão do desenvolvimento nacional e de um eventual projeto nacional não tem como deixar de articular-se, deste ponto de vista, com a questão social – vale dizer, com o plano em que se conformam socialmente os grupos e interesses a serem representados.

QUESTÃO SOCIAL

Se tomamos a perspectiva da questão social, um ponto de partida pode ser a ponderação de que, em sentido bem claro e dramático, o Brasil merece ser visto como um país que já deu errado. O principal traço a que essa avaliação se refere tem a ver com a pesada herança da estrutura escravista que construímos durante vários séculos – com a conseqüência de que, dado o peso do lastro que essa herança representa, o ritmo singularmente acelerado de desenvolvimento econômico que o País foi capaz de apresentar no último século resulta na estrutura social também singularmente desigual da atualidade. Essa estrutura revela mesmo traços que podem ser descritos como próprios de uma sociedade de *castas,* em que se superpõem mundos sociais radicalmente distintos, separados por profundo fosso quanto a condições de vida e unidos somente por formas de intercâmbio antes precárias e restritas a determinadas esferas de atividade.

A dinâmica tecnológica e econômica que se afirma como parte das tendências novas da globalização não autorizam qualquer otimismo no que se refere à sua eventual contribuição para melhorar esse quadro de desigualdade. Ao contrário, o que temos com ela, mesmo nos países econômicamente mais avançados, são o aumento da desigualdade social, níveis inéditos de desemprego, a "nova pobreza", o aumento da violência urbana. De sorte que, na medida em que nosso país venha a inserir-se mais plenamente nessa dinâmica, corremos o risco de ter a cumulação especialmente perversa dos fatores endógenos e tradicionais de desigualdade e exclusão social por novos fatores que operam na mesma direção.

É difícil imaginar que possamos vir a obter a acomodação institucional da democracia brasileira, ou a solução efetiva de nosso "problema constitucional" tal como caracterizado anteriormente, nas condições sociais tão marcadamente negativas que assim se vislumbram. Mas há uma razão especial para que a aposta de acomodação institucional se torne precária nessas circunstâncias. Pois a desigualdade social tem diretamente, nas condições da atualidade mundial e brasileira, certa ramificação político-institucional da maior importância. Trata-se de que, se a lógica da incorporação socioeconômica se mostra: viscosa e emperrada na cumulação de nossas tradições escravistas com a nova dinâmica do capitalismo, a lógica da incorporação político-eleitoral é, ao contrário (ressalvado o autoritarismo aberto, que, ademais, com ela se articula como o reverso da medalha), inerentemente e mesmo explosivamente expansiva. Daí que o direito de voto inclua mulheres, analfabetos, menores – e que os eleitores brasileiros sejam atualmente cerca de 100 milhões, em expressivo contraste com os cerca de 7 milhões de brasileiros que devem pagar imposto de renda. Tudo se passa como se o controle do País mudasse de mãos no momento eleitoral, com o poder de decisão se deslocando da minoria socioeconomicamente integrada para as massas de destituídos e marginais. Ora, isso não pode senão lançar suspeição sobre o processo eleitoral, de cujo fatal componente populista tenderão a emergir resultados que se mostrarão pouco ajustados às sadias" exigências do sistema econômico. Assim, a desigualdade social tende a secretar permanentemente a instabilidade política – e a lógica geral da instabilidade "pretoriana" da história republicana brasileira não se veria senão intensificada (não obstante as novas condições mundiais produzidas pela queda do comunismo) se se afirmam irrefreada e continuadamente as tendências apontadas.

Um Estado *social* é, portanto, indispensável – um Estado que tratará de ser eficiente e incrementar sua capacidade governativa sobretudo para assegurar sua capacidade de agir no plano social. Se há um sentido em que a idéia de um projeto nacional pode recuperar-se legitimamente é, sem dúvida, aquele em que ele se tornaria sinônimo de um projeto social, com a atribuição de prioridade inequívoca ao valor da promoção socioeconômica dos amplos contingentes de excluídos da população brasileira. Claro, há o problema da tensão, anteriormente apontada, entre eficiência e democracia, que não faz senão tornar-se mais complicado quando a democracia é tomada de maneira a dar-se ênfase a sua dimensão social. Mas, se questões de eficiência levam a destacar a preocupação de realismo e de diagnóstico cognitivamente acurado das realidades que se defrontam e os condicionamentos e mediações inevitáveis da ação eficaz, cumpre reconhecer que não há tampouco como escapar dos valores e das escolhas correspondentes na determinação das ações. Na falta de decidida opção social fundada em valores, tomar decisões que se ajustem às tendências espontâneas da dinâmica econômica (em conformidade com a ''ideologia do moderno''), ao invés de oporem-se a elas e procurarem *condensá-las* e corrigi-las, parecerá sempre mais ''realista'' – e o realismo pode redundar em adiar sempre e sempre a apropriada atenção às desgraças sociais do País. Essa ponderação é especialmente oportuna, talvez, diante de um Governo Fernando Henrique Cardoso em que uma presumida motivação social-democrata se equilibra penosamente com o empenho de lucidez e realismo requerido do chefe do governo. ''Não é preciso ser burro para ser de esquerda'', lembra-nos o presidente. Cabe talvez lembrar-lhe que não basta ser *lucidamente* realista. E que o governo de um cientista social que reclame pertencer à esquerda lúcida, como implicitamente o faz o presidente, só virá a ter a marca apropriada se a lucidez vier a ser o trunfo para garantir resposta inventiva e eficaz às urgências inadiáveis do drama social brasileiro.

Referências Bibliográficas

DAHL, R. *Delemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1992.

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

HUNTINGTON, S. The democratic distemper. In: GLAZER, N. & KRISTOL, I. (Eds.) *The American Commonnwealth*. New York: Basic Books, 1976.

PASTORE, J. & OLIVEIRA, F. Estado e Sindicatos. In: SEMINÁRIO 'OS GARGALOS DA GOVERNABILIDADE', Cebrap, São Paulo, 28/29 out. 1994.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. New York: Cambridge University Press, 1985.

3

Democracia, políticas sociais e globalização: relações em revisão

Silvia Gerschman

Pretendemos enveredar nossas preocupações a respeito da relação entre democracia e globalização numa trilha de mão dupla que nos possibilite, por um lado, trabalhar com aproximações teóricas a essa temática e, por outro, transitar pelas inter-relações de políticas específicas e diversas nos contextos nacionais e globais. Políticas econômicas e políticas sociais, entre outras, constituem intrincada malha de processos formulatórios e decisórios que atualizam as contradições embutidas na relação entre democracia e globalização, mas não exclusivamente, na medida em que cada uma dessas noções supõe tensões entre espaços conflitantes.

Talvez caiba mencionar que, no caso das políticas ambientalistas, essas tensões parecem mais diluídas pelo fato de o processo formulatório responder a um movimento que possui engajamento mundial e/ou planetário e, portanto, menos enraizado na tradição política e social local. Mas, talvez, mais do que vantagem, seja isso empecilho para o avanço no nível local das propostas ambientalistas,[1] questão que será mais bem compreendida ao longo do trabalho.

A democracia, como objeto de reflexão e questionamento, tanto no âmbito intelectual como na mídia, produção escrita etc., parece ter ficado, no Brasil e além das fronteiras, fora de época. A democracia se constitui num dado pacífico: o número de países no mundo que adotam sistema político democrático. No entanto, as democracias identificáveis no mundo da pós-modernidade, representadas pelos E.U.A., Europa e Japão, e as que ficaram por conta de algum dia alcançar o desenvolvimento e a pós-modernidade na América Latina, Ásia e África, jamais se distanciaram tanto ou estiveram mais longe de alcançar o estabelecimento de regimes democráticos. A distinção que estabelecemos entre um sistema político democrático e um regime democrático (Gerschman, 1995) se sustenta na transformação de um padrão ou traço democrático em uma estrutura democrática, sendo essa última entendida como "a capacidade reprodutiva da democracia, ou seja, a capacidade de o governo e a sociedade virem autogerar comportamentos democráticos".

---

1 A respeito da debilidade ou "desorientação" do ambientalismo brasileiro, ver: VIOLA & LEIS (1995).

Torna-se necessário destacar que os princípios enunciados por Dahl (1979:108) como os *procedural minimum* para a existência de um sistema político democrático se evidenciam insuficientes para a consolidação da democracia em países que têm saído de longos períodos de autoritarismo e no próprio desenvolvimento da capacidade de a democracia se reproduzir no âmbito da sociedade e do Estado.

Ao considerar a consolidação de democracias recentes, tanto no caso do Brasil como no de outros países da América Latina que atravessaram regimes autoritários, mas também em países que hoje têm democracias consolidadas, poderíamos afirmar que elas se sustentam na capacidade de autogerar ou reproduzir comportamentos democráticos na órbita do governo e da sociedade (Gerschman, 1995), situação que se torna viável sempre que:

- comportamentos políticos-democráticos tenham sido internalizados pelos atores políticos no processo de socialização; referimo-nos à aceitação da diferença como valor ético, mais do que ao mero ato de votar num candidato na oportunidade de eleições;
- exista consenso entre os atores políticos, que a diversidade de interesses presentes na sociedade impõe, quanto a substituir a satisfação imediata dos interesses próprios por interesses de caráter coletivo;
- a democracia promova, num momento posterior, a satisfação dos próprios interesses, condição imprescidível, aliás, para que o consenso entre os atores seja alcançado.

Nesse sentido, a reprodução da democracia é indissoluvelmente relacionada à constituição de sujeitos democráticos; a referência a "sujeitos" remete a uma concepção societária embutida na noção de democracia. Nessa, o reconhecimento do *si mesmo* e do *outro*, se expressa na existência de direitos a serem usufruídos pelo conjunto dos cidadãos. Em sociedades extremamente desiguais, entretanto, a constituição do *si mesmo* é privilégio que cabe apenas àqueles que conseguiram alcançar a satisfação plena das necessidades, enquanto o *outro*, se constitui, cada vez mais, de crescentes contingentes de pessoas desprovidas do direito à subsistência e, por fim, a formar parte da sociedade. Assim, podemos afirmar que a exclusão social é incompatível com a democracia.

A questão da exclusão social dirime-se prioritariamente nos contextos nacionais e, em grande medida, pela intervenção do Estado, ainda que se trate de um problema que não poderia ser limitado exclusivamente à administração de políticas por parte do Estado. Nesse sentido, gostaríamos de apontar para a significação da constituição de agentes sociais em estreita relação com as políticas, o que implica a definição das demandas referidas à política social, ao mesmo tempo que esses agentes são, também, o "sujeito" da política. As políticas sociais passariam, sob essa dimensão, a adquirir o *status* do que Guiddens (1991:210-211) denominou "políticas emancipatórias".

No mundo globalizado, onde se exalta a democracia, observamos que esta comporta apenas a existência de um sistema político democrático baseado na competição político-partidária, mas o exercício de governo é sustentado na exclusão social. Isso não acontece exclusivamente na parte arcaica do mundo global; existe também nos países desenvolvidos, ainda que de maneira suavizada, já que o número de pessoas que vivem na pobreza absoluta

é pequeno e o tratamento é menos agressivo. Na verdade, falamos de globalização num mundo profundamente fragmentado pelas desigualdades e poderíamos pensar que a globalização da economia e, fundamentalmente, do consumo é um fenômeno restrito aos centros de decisão do âmbito financeiro-econômico e da *mass-midia* como veiculadora do consumo.

A pobreza, entretanto, também é globalizada, constituindo-se num subproduto da globalização: o mendigo das ruas de San Francisco que junta lixo para reciclar, que constrói um carrinho com seus pertences e que carrega um cachorro é encontrado igualzinho nas ruas do Rio de Janeiro, de Buenos Aires, Bangladesh ou Roma. No entanto, esse personagem, que constitui três quartas partes da humanidade, não tem nenhuma possibilidade nem condição de se expressar política e socialmente, passando a compor o exército já não mais de reserva, mas de atividades ilícitas, drogas, prostituição etc., da marginalidade social que a vida nas ruas oferece.

Tão distantes nos encontramos da democracia como o estávamos nos primórdios do capitalismo. Constatação que se depreende da incompatibilidade teórica e histórica entre "democracia" e "exclusão", seja essa política, econômica ou social. De fato, os direitos de cidadania, civis, políticos e sociais, promoveram a incorporação de grandes contingentes populacionais – submersos na pobreza e na ignorância – na vida política das nações. Os direitos de cidadania sustentaram as nascentes democracias políticas como o sistema de governo mais adequado ao modo capitalista de produção econômica. Por sua vez, a ação política tem tido valor substantivo nas transformações do capitalismo, fazendo com que esse se torne mais flexível (Gerschman, 1995), equiparando a "democracia" com quotas crescentes de eqüidade na distribuição dos bens na sociedade, nas modernas sociais-democracias.

Seu declínio na década de 1980 relaciona-se, de um lado, com a transnacionalização da economia e, de outro, com os crescentes déficits fiscais das economias nacionais, a perda de eficiência, os altos custos e a burocratização dos Estados de Bem-Estar, colaborando para a deslegitimação das sociais-democracias européias. A transnacionalização da economia teve como eixo a abertura das economias nacionais e a formacão de mercados comuns. Nesses, o capital extravasa as fronteiras nacionais em conjunção com um papel específico, exigido dos Estados, no sentido de diminuir as barreiras de sua entrada até mesmo em setores tradicionalmente reservados aos Estados, como os de energia, políticas de seguridade social etc. Exige-se também, por meio de fórmulas neoliberais, a redução do Estado à sua expressão mínima junto a cortes consideráveis do investimento público. No setor produtivo, incorporam-se tecnologias de última geração e, no setor econômico-financeiro, conforma-se um mercado financeiro que opera de maneira inter-relacionada com o mercado financeiro internacional.

As fórmulas neoliberais produzem efeitos deletérios sobre o mercado de trabalho dos países não desenvolvidos, pelo crescimento do desemprego nos setores produtivos que utilizam mão-de-obra extensiva com pouca tecnicização e que têm baixa competitividade face ao capital e à tecnologia internacional. Alimentam-se, assim, bolsões de pobreza e marginalidade que passam a se estender, também, aos países tradicionalmente desenvolvidos. Nesses últimos, está crescendo a quantidade de trabalhadores que são expulsos do

mercado de trabalho dos países subdesenvolvidos e emigram em busca de melhores condições de sobrevivência. A pobreza passa a trasladar-se para as economias do Norte, produzindo também profunda fragmentação em seu interior.

Segundo Delcourt (1992), nos países da Comunidade Européia operou-se dissociação entre os poderes econômico, científico e tecnológico de caráter transnacional e o poder político inserido nas fronteiras nacionais. Os problemas multiplicam-se como conseqüência da incidência desses processos de continentalização e de mundialização da economia na governabilidade dos Estados, nos planos econômico e social. Acreditamos que essa dissociação observada nos Estados do Norte adquira um caráter extremamente dramático nos Estados subdesenvolvidos.

No caso do Brasil, a governabilidade é dificuldada, em grande medida, pela fragilidade dos mecanismos políticos de negociação e concertação entre agências governamentais, interesses profissionais e usuários, devida, em parte, à ausência de tradição democrática e à inexistência do *Welfare State*, e, em parte, pela existência de quase 50% da população beirando o limite da pobreza absoluta, situação que, imperiosamente, requer a intervenção do Estado na área social mediante políticas sociais. Esta questão coloca no centro do debate da governabilidade o papel do Estado na administração da *res pública versus* o capital privado, hoje internacionalizado e em confronto com as problemáticas nacionais.

Nos países que chegaram a estabelecer democracias sociais associadas a Estados de Bem-Estar tem se observado, a partir dos anos 80, profunda crise relacionada com o predomínio das políticas econômicas neoliberais no mundo desenvolvido, que serviram de alavanca para o aprofundamento do processo de transnacionalização do capital e das economias nacionais.

Vários fatores foram atribuídos à crise dos Estados de Bem-Estar (Delcourt, 1992; Offe, 1984), cabendo destacar o papel decisivo das burocracias fórmuladoras de políticas e gestoras da administração estatal, os custos crescentes da administração, a escassez de receitas, a queda da produtividade dos setores sociais, a baixa penetração da tecnologia, a corrupção, as fraudes por parte dos locatários sociais e, também, as fraudes nas contribuições fiscais e sociais pelo número crescente de pessoas que buscam escapar dos impostos fiscais e sociais. Paralelamente, a qualidade dos serviços tem diminuído, e sua deterioração torna-se inevitável devido à extensão às massas, como assinalam os críticos do Estado de Bem-Estar.

Esses fatores aqui apontados, que poderiam ser classificados como intrínsecos ou próprios do *Welfare,* na medida em que se relacionam com sua dinâmica política e administrativa, têm profundas raízes na política econômica, nas decisões de investimento do capital e no papel atribuído às políticas sociais, seja no próprio sistema produtivo ou como reprodutoras de mão-de-obra. Mas, tão importantes quanto os fatores internos, já mencionados, os externos colaboraram para a perda de confiança nas democracias e na capacidade de suas instituições estatais proverem bem-estar para o conjunto da população.

A perda de confiança nas democracias, que passam a ser virtuais já que adquirem existência apenas no momento das eleições, assim como o papel restrito do Estado, que

não dá conta de fazer cumprir os direitos de cidadania, reforçando ainda mais as desigualdades, levaram à ausência de referências ideológicas e políticas alternativas à filosofia do capital transnacional que se tornou predominante.

De fato, esta discussão nos remete às tensões existentes entre democracia e globalização, na medida em que, no contexto da globalização, a democracia parece ficar despojada de seu viés societário, reduzindo-se, a sua mínima expressão, a existência de governos democraticamente eleitos. Entendida dessa maneira, as tensões entre democracia e globalização adquirem também um contorno sociocultural e político focalizado fundamentalmente no interior das realidades nacionais e a respeito do qual valeria a pena incursionar.

A democracia no contexto da globalização é compreendida como necessária para a internacionalização da produção, da tecnologia, dos mercados, dos meios de comunicação de massa, que foi, entretanto, esvaziada, enquanto processo, de sua historicidade e, enquanto idéia ou conceito, do pensamento teórico-reflexivo que tem dado conta das transformações às quais a história da atividade humana, ou no caso dos processos políticos e sociais, submete às idéias.

Esse despojamento crítico constitui-se num mecanismo de construção ideológico-cultural sobre o qual Ortiz chama a atenção ao se referir à similaridade da reflexão dos administradores globais, dos ideólogos da pós-modernidade e dos tecnocratas.

> *A decomposição do centro transubstancia-se em metáfora de democracia, o reforço das partes sendo percebido como um movimento de liberalização. Descentralização = autonomia = democracia. A equação se reforça. Sem esquecer de acrescentar a individualidade. Como o processo de fragilização das centralidades promove as autonomias, os indivíduos ganhariam em 'liberdade' no seio das sociedades pós-informatizadas-globais. Indivíduo que, na sua integralidade, teria a todo momento uma capacidade de escolha.* (Ortiz, 1994:162)

Em verdade, trata-se de um conhecimento que é colado à realidade, marcado pela "razão instrumental" na medida em que os executivos "globais" precisam tomar decisões sobre investimentos, produção, mercados, pesquisa, incorporação tecnológica, *marketing*, propaganda etc. Os destinatários finais dessa complexa cadeia de procedimentos são "consumidores globais" que se encontram em qualquer local do planeta. Nesse sentido, a apropriação das idéias relativas à democracia passa a ter também caráter estritamente funcional e, também, ideológico.

Mas as realidades nacionais locais colocam para o modelo global – e vice-versa – desafios de extrema complexidade, entre eles, principalmente, o risco para a consolidação de democracias recentes, assim como, no caso daquelas que já possuíam uma longa existência, o risco de se transformar em meras democracias formais.

Na medida em que a categoria de cidadãos passa a ser reservada a consumidores e enormes parcelas da população estão fora do consumo – até porque não são consumidoras sequer dos bens básicos necessários à sobrevivência –, a democracia deixa de constituir um valor na sociedade e no exercício da política para denominar a existência de um sistema político sustentado em eleições onde os não consumidores são excluídos da sociedade e só lembrados na época das eleições, situação que começa a ser compartilhada pelas realidades

nacionais do Norte. Nesse contexto, parece necessário despojar-mos da ideologia global, o que não significa esquecer que vivemos num mundo "globalizado", para tentar repensar e recriar a democracia no contexto da globalização.

A democracia, tal como a entendemos neste trabalho, ou seja, no sentido pleno ou enquanto "democracia substantiva", só se poderia realizar no contexto local nacional e pela constituição de sujeitos democráticos interagindo no plano da sociedade e do Estado. De fato, o submetimento do Estado à economia global implica a perda de soberania dos Estados, ao mesmo tempo em que promove, de maneira crescente, a exclusão de parte da sociedade, que cada vez mais se encontra dicotomizada, já não mais entre possuidores dos meios de produção e possuidores de mão-de-obra, como Marx detectou para o "modo de produção capitalista", mas entre consumidores e não consumidores.

No capitalismo transnacionalizado, o emprego transformou-se em bem escasso e as condições de formação e especialização requeridas para disputá-lo são cada vez maiores. Isto faz com que, para quem apenas é possuidor do seu próprio corpo, adquirir a capacitação necessária para disputar um trabalho seja, também, meta cada vez mais longínqua.

As mudanças no capitalismo têm levado à não existência da liberdade de escolha de participar ou não do mercado de trabalho, fazendo com que o direito ao trabalho se constitua, hoje, num direito essencial para a aquisição da cidadania (Gorz, 1994).

É importante sublinhar que esse dilema colocado pelo capitalismo transnacional não decorre exclusivamente dos avanços tecnológicos, mas, sobretudo, da capacidade de os Estados interferirem, por meio de políticas, nos desígnios dos empreendimentos internacionais, de maneira a estabelecer mecanismos que possibilitem contrabalançar o grau e a intensidade com que o processo de transnacionalização afeta os processos econômicos, sociais, políticos, educacionais e culturais no âmbito nacional. Como afirma Delcourt:

> *Tornando-se transnacionais, esses conjuntos de empreendimentos e recursos escapam em parte às normas nacionais e ao controle político e democrático como, formas nacionais de concertação e de negociação entre partes ou interlocutores sociais. Opera-se, assim, uma clara dissociação entre os poderes econômico, científico e tecnológico de caráter transnacional e o poder político fechado nas fronteiras nacionais.* (Delcourt, 1992)

De fato, essa tensão preexistia à transnacionalização da economia, mas teve, no passado, conotações diferentes das atuais. Os Estados nacionais atravessavam tensões ancoradas, principalmente, no âmbito geopolítico e militar. Nesse sentido, desequilíbrios políticos e militares entre nações podiam ameaçar o equilíbrio e a própria paz mundial, e, ainda que o mundo pós-guerras tenha ficado dividido em blocos, os intercâmbios e a produção econômica interblocos estenderam-se além das fronteiras nacionais.

Sakamoto (1991) coloca que a depressão dos anos 30 mostrou como o desenvolvimento econômico não se podia mais apoiar exclusivamente nas economias nacionais; assim, depois da Segunda Guerra Mundial, o Ocidente como um todo foi colocado sob a hegemonia dos E.U.A., criando novos recursos para desenvolver economias regionais, enquanto nos países do Leste também foi construída uma rede econômica transnacional. Essa tendência incipiente à globalização foi complementada pelo desenvolvimento de

armas nucleares junto à tecnologia militar que superou, também, o contexto de um sistema sustentado nos Estados.

Depois dos anos 30, entretanto, a ascenção política das sociais-democracias nos países da Europa e os dispositivos econômicos keynesianos combinaram-se, adjudicando ao Estado um papel central na economia. O Estado era fornecedor de serviços sociais e regulador do mercado no âmbito nacional, promovendo uma política de "pleno emprego e igualdade", situação que começa a desmoronar no final dos anos 60, quando o déficit fiscal começa a crescer junto com o desemprego e os Estados de Bem-Estar vão se encontrar amarrados às concessões econômicas a grupos corporativos na base da negociação política, de maneira que as alocações de recursos econômicos passaram cada vez mais a ser dominadas por relações políticas de força (Przeworski, 1988) entre grupos de interesses.

Tratou-se de situação extremamente contraditória para as democracias européias, porque, se potencializou sua governabilidade, evidenciou a debilidade dos partidos políticos enquanto organismos de representação de interesses e instrumentos de negociação entre interesses conflitantes; em seu lugar, assumiu papel principal uma infinidade de grupos corporativos, colaborando, conseqüentemente, para a fragilidade da democracia.

Enquanto a crise do *Welfare* adquiriu profundidade, o ressurgimento das concepções neoliberais, como saída da estagnação econômica junto às tendências conservadoras na política, trouxe à cena política européia, começando pela Inglaterra, governos de cunho conservador, cujo objetivo foi o desmantelamento do *Welfare*, ao mesmo tempo que a oligopolização do capital foi tomando força e se estendeu além das fronteiras nacionais, protegida pelos acordos internacionais e pelas políticas de ajuste econômico.

Esse processo trouxe, por sua vez, o crescente debilitamento das democracias nos países desenvolvidos. A associação entre a democracia e a crise do *Welfare* evidenciou-se na diminuição da capacidade do exercício da política, com crises freqüentes de governabilidade, na medida em que cada vez menos elas conseguiam dar conta de demandas sociais por igualdade, ou de decisões a respeito das políticas econômicas para atenuar o desemprego. Ao mesmo tempo em que a transnacionalização do capital e dos mercados afetou a capacidade das democracias na tomada de decisões políticas independentes, a idéia da cidadania demandante de direitos e a ação do Estado em sua satisfação foram perdendo vigor, restringindo-se a democracia a seus aspectos formais; o que reverteu no empobrecimento mencionado na concepção global de democracia e, fundamentalmente, no exercício da mesma, que se restringiu ao ritual das eleições, estendendo-se, às vezes, ao cumprimento das normas constitucionais. Ainda que o número de democracias tenha aumentado, de 30 em 1980 para 80 em 1994, elas têm perdido profundidade, sendo primordialmente democracias procedurais.

No final da década de 1970, com o surgimento dos movimentos sociais, a questão da democracia ganha nova dimensão. Paralelamente, começam a emergir, no mundo comunista, as críticas ao stalinismo e à burocratização, centralização e ao totalitarismo dos partidos comunistas na União Soviética e nos países do Leste, que vão dar lugar à inflamada discussão entre alguns pensadores italianos do campo socialista, mas extremamente críticos dos procedimentos autoritários dos regimes comunistas, como Bobbio e Ingrau. O pensa-

mento crítico marxista cede à ressignificação da democracia, recuperando sua potencialidade societária, o caráter "substantivo" que lhe é embutido, complementando os procedimentos políticos *stricto sensu* das "democracias formais".

A estrepitosa queda do socialismo real e as transformações neoliberais no campo econômico e político dos países do Leste, junto ao que Maier (1994) denominou "crise moral ou descontentamento cívico", presente nas sociais-democracias européias, no Japão e nos E.U.A., caracterizada pelo autor como mais do que uma crise econômica e/ou política, na verdade uma profunda e "contemporânea insatisfação pública" enraizada na sociedade civil, alimentaram a descrença nas democracias welfarianas. A "crise moral" é também um subproduto da globalização que, como assinala Maier, pode gerar crises políticas, mas revela também sintomas econômicos característicos que não se originam em causas econômicas, como as crescentes desigualdades de renda, o consumo desenfreado e a frenética e gananciosa busca em determinadas posições e na especulação financeira.

O desmoronamento do socialismo real, a substituição da ideologia marxista pela ideologia do livre mercado, assim como a assimilação da democracia com o rompimento de barreiras para a realização do capital trasnacionalizado, redundaram, na década de 1990, em perda de referências políticas alternativas e, o que é mais importante, na falência de crenças e da base ética e moral que as articulavam. Incrementaram também as dificuldades para enfrentar o processo de globalização da economia, que ficou reduzido aos interesses econômicos e financeiros internacionais que detinham sua iniciativa e seu controle, transformando a transnacionalização da economia em política hegemônica.

Quanto aos movimentos sociais, eles não lograram existência duradoura além das demandas sociais pontuais nem se estruturaram de maneira a incidir na política e promover mudanças substantivas no exercício do governo, transformando-se em grupos de pressão mais ou menos institucionalizados. Foram importantes para questionar a democracia, mas não conseguiram colocar-se de maneira mais incisiva.

Na década de 1980, uma mudança no tipo de conteúdos focalizados por esses movimentos indica uma mudança cultural que localiza a problemática societária na discriminação de minorias. As sociedades começam a ser formadas por tribos diferenciadas, um mosaico de identidades, e as novas demandas sociais na Europa e nos E.U.A. passam a se ocupar do reconhecimento das minorias, situação que colaborou ainda mais para a fragmentação da sociedade.

Nesse sentido, os "novos movimentos sociais" não tiveram propostas mais amplas capazes de relacionar e estruturar a visão de si mesmos num todo social e político maior, de maneira a expandir seu papel numa proposta mais abrangente de relações societárias e de inserção na política que encaminhasse processos democráticos fundadores de uma nova democracia societária. Resumindo, poderia-se dizer que não tiveram fôlego suficiente, até porque a própria questão das minorias não consegue deixar de ser restrita e dificilmente por si só poderá ser encampada pela sociedade como um todo. No entanto, a existência desses "novos movimentos sociais" – feministas, negros, *gays* – trouxe água para o moinho da democracia societária e assentou as bases, junto com os movimentos ecológicos, de uma problemática que extravasa a nação e que se estende às diversas realidades nacionais dos quatro continentes.

Cabe acrescentar que, no caso do movimento ecológico, esse já nasce com uma proposta de caráter mais universal do que nacional, na medida em que a degradação do meio ambiente é questão que afeta o universo como um todo, não somente porque altera as condições de habitabilidade do planeta, mas porque a devastação da terra pela exploração irracional, em mãos do capital, coloca em jogo a sobrevivência da própria espécie humana. Ainda que esse fato tenha sido importante contribuição dos movimentos ecológicos em sua atuação nos contextos nacionais para o surgimento de uma consciência ecológica, sua atuação e/ou preocupação a respeito do aprofundamento das democracias no contexto do processo de globalização que coloca as questões nacionais em lugar secundário não tem alcançado o nível ótimo que se poderia esperar.

O movimento ecológico não tem tido inserção nacional – note-se, em especial, no Brasil – mais incisiva, que promova a articulação de suas propostas globais com as especificidades da questão ambiental no âmbito nacional, sobretudo se considerarmos que ela está intimamente relacionada com os modelos produtivos e a ação do capital internacional.

Ao olharmos a democracia sob a perspectiva dos movimentos sociais no seu conjunto, poderíamos concluir que o papel destes movimentos não tem cooperado significativamente para a implementação das mudanças necessárias ao estabelecimento de democracias societárias, ainda que eles tenham desenvolvido papel significativo enquanto novos atores sociais e políticos nos processos de formulação e implementação de políticas diversas nos contextos nacionais e locais.

Para os países em desenvolvimento que saíram recentemente de experiências políticas totalitárias e com altos índices de exclusão social, criaram-se, a partir da globalização, situações de extrema precariedade para a consolidação das democracias e a constituição de regimes democráticos, considerando a enorme proporção de população que se encontra à beira da pobreza absoluta. Nesses, a relação entre democracia e políticas sociais ainda exige revisão, aproveitando as experiências deixadas pelo *Welfare*, mas sem pretender reproduzi-las e levando em consideração a viabilidade e o percurso a ser percorrido pelos países do continente latino-americano.

No caso, o Brasil é o país que está em melhores condições para enfrentar essa problemática, até porque o plano de estabilização da economia e as receitas neoliberais estão no início. De fato, já existem notáveis exemplos – México e Argentina – dos problemas que acarretou e continua a acarretar o seguimento de fórmulas exclusivamente monetaristas, sem levar em consideração a implementação de políticas sociais e políticas econômicas que visem à ocupação de mão-de-obra não qualificada, capazes de mitigar a pobreza.

As políticas sociais, incluindo aquelas formuladas pelos agentes sociais em questão, como foi o caso da Reforma Sanitária Brasileira, que incorporou a saúde na Constituição Nacional de 1988 como um direito do cidadão e um dever do Estado, colidem com problemas que, ainda que ancorados nos recursos financeiros necessários para sua implementação, não significam mais do que um sintoma.

Neste sentido, gostaríamos de fazer algumas referências à política de saúde no Brasil, uma vez que ela atravessou profundas transformações, no fim da década de 1970, a partir

da transição para a democracia, mas num momento histórico extrafronteiras, os albores da globalização, que começam a se mostrar desfavoráveis para esse tipo de reformas. De fato, o processo de globalização da economia mundial, acompanhado pela crise do *Welfare State* e das sociais-democracias européias, foi marcado profundamento pelo pensamento político e econômico neoliberal (Friedman e seus seguidores da Escola de Chicago). No Brasil, a implementação da Reforma Sanitária coincidiu com a nova era do "liberalismo brasileiro", inaugurado pelo Governo Collor e caracterizado pelo balão de ensaio, na época, de políticas econômicas atentatórias a políticas sociais sustentadas na universalização de benefícios sociais, na ampliação da cidadania e na responsabilização do Estado pelo efetivo usufruto dos direitos de cidadania conquistados na transição à democracia. Neste sentido, o papel marcante que atores sociais tiveram no processo de formulação da Reforma Sanitária passa a ser apenas secundário, na medida em que as instâncias de participação social no controle da implementação da política de saúde, ainda que em funcionamento, carecem do poder suficiente pela própria descaracterização governamental desse tipo de política sustentada em princípios diferentes.

Assim, a implementação da política de saúde após sua inclusão na Constituição não conseguiu configurar uma lógica própria do gasto e da organização dos serviços. Esta e as políticas sociais em conjunto são apenas sucedâneos da política macroeconômica, cujos principais pontos de estrangulamento são a estabilidade monetária, a diminuição da crise fiscal e o pagamento da dívida externa. Neste sentido, os orçamentos definidos pela Constituição nacional para a área social, especificamente para a seguridade social na qual está incluída a política de saúde no caso do Brasil, destinaram-se a cobrir déficits de outras áreas de políticas públicas ou ao próprio pagamento da dívida externa, seguindo a lógica da governabilidade, em condições de recursos escassos. Ainda assim, o cumprimento do dever por parte do Estado, de um direito adquirido pelos cidadãos, passou a ocupar lugar desprezível na agenda governamental, na medida em que cidadãos com direitos, sujeitos sociais e políticos são meras denominações descartáveis; enquanto a economia transnacionalizada guia as ações do governo e os indivíduos procuram a satisfação de suas necessidades no mercado.

O problema principal localiza-se na vontade política capaz de se sobrepor aos *constraints* das políticas econômicas neoliberais, segundo as quais o Estado não tem que intervir na provisão de saúde para a população, já que essa é uma atribuição dos indivíduos. Neste sentido, contrariamente ao esperado, o papel do Estado na esfera nacional parece-nos prioritário para o encaminhamento das negociações entre forças econômicas e políticas conflitantes, de maneira a equacionar as contradições entre o volume dos negócios internacionais, a incorporação de tecnologia e as necessidades colocadas pelas realidades nacionais.

Nossa idéia é de que a crise da democracia no contexto da globalização deveria se encaminhar pela procura de maior democracia com participação societária extremada em todas as decisões de política nacional e, principalmente, daqueles aspectos referidos à inserção do Estado-nação na ordem mundial, porém, até aqui, as fórmulas têm sido invertidas. Isto, que poderia parecer uma nova utopia e que foi denominado "democracia radical" (Mouffé, 1992) se sustenta numa concepção de democracia que...

denota um processo em constante transformação no qual o sentido não nos é dado pela adscrição e pela procura de um modelo acabado, seja esse uma doutrina econômica ou uma proposta de sociedade. Sendo que é condição necessária para a existência da mesma a amplitude que a democracia é capaz de oferecer para viabilizar valores ético-morais que dizem respeito: à eqüidade e à justiça social, enquanto bastiões da dignidade humana; ao respeito à pluralidade cultural, étnica, religiosa, preferências sexuais, de gênero, etc. e a liberdade em todas as manifestações do ser humano. (Gershman, 1995)

A tendência avassaladora à globalização não somente no plano econômico, mas também no político e no cultural, faz com que as democracias estejam vivendo um momento de transição, no qual a manutenção do *status quo* definido pela prevalência da transnacionalização as remete ao autoritarismo, pelo constante aumento da exclusão social, situação que vai necessariamente se agudizar, nos próximos anos, em muitos dos países em desenvolvimento.

Outro cenário possível é o esgotamento dos modelos liberais enquanto expectativa para o desenvolvimento e o conseqüente acirramento das contradições internas nos Estados-nação, com o surgimento de propostas de radicalização das democracias no âmbito das sociedades nacionais, pela atuação de sujeitos políticos – indivíduos, grupos e/ou instituições – e com uma participação mais definida de agências internacionais e organizações não-governamentais, em parcerias com governos nacionais na procura de saídas negociadas para as crises locais. Esta última possibilidade, mais do que um cenário, constitui uma proposta no direcionamento das tensões sociais, já que não é passível de ser prevista a curto prazo e a partir, exclusivamente, dos efeitos perversos da transnacionalizacão das economias.

Referências Bibliográficas

DAHL, R. A. *Procedural Democracy*. Oxford: Laslett and Fishkin, 1979.

DELCOURT, J. Globalisation de l'economie et progrès social. L'Etat social a l'heure de la mondialisation. Paris: *Futuribles*, 164, Paris, 1992.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GERSCHMAN, S. *A Democracia Inconclusa: Um Estudo da Reforma Sanitária Brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1985.

GORZ, A Reven minimum et citoyenneté, droit au travail vs. Droit au revenu. *Futuribles*, 184:49-60, Paris, 1994.

GUIDDENS, A. *Modern and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

MAIER, C. S. Democracy and its discontents. *Foreign Affairs*, 73(4), New York, 1994.

MOUFFÉ, C. Democratic citizenship and the political community. Dimensions of radical democracy. In: MOUFFÉ, C. (Ed.) London/New York: Verso, 1992.

OFFE, C. *Contradictions of the Welfare State*. London: Hutichinson, 1984.

ORTIZ, R. Mundialização e Cultura. São Paulo: Brasiliense, 1994.

PRZEWORSKI, A. A social democracia como fenômeno histórico. *Lua Nova*, 4(5), Cedec, São Paulo, 1988.

SAKAMOTO, J. O contexto global da democratização. *Lua Nova*, 23, Cedec, São Paulo, 1991.

VIOLA, E. J. & LEIS, H. O ambientalismo multissetorial no Brasil, para além da Rio-92: o desafio de uma estratégia globalista viável. In: VIOLA, E. J. et al. *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: Desafios para as Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 1995.

Reflexões sòbre as dimensões da globalização, as novas forças sociopolíticas transnacionais e a redefinição do horizonte da democracia*

Eduardo Viola

AS CARATERÍSTICAS E DIMENSÕES DO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO

Com relação à natureza da realidade social, as principais caraterísticas do processo de globalização são as seguintes:

- a diluição dos limites entre o nacional e o internacional, a porosidade entre interno e externo;
- a passagem do Sistema Internacional – Estado-cêntrico – para o Sistema Transnacional-bifurçado, Estado-cêntrico (não-hegemônico, com superpotência militar) e Multicêntrico – alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas, mídia-formadores de opinião/mentalidades.
- a distância torna-se próxima devido ao escopo planetário das relações internacionais;
- uma nova natureza da relação microssocial-macrossocial; o macrossocial deixa de ser a sociedade nacional e passa a ser a sociedade planetária; as dinâmicas sociais locais se transnacionalizam em graus diversos, implicando atores, arenas e agendas transnacionalizados.

---

* Este é um *paper* de reflexão provocativa sobre uma série de questões que estão mudando dramaticamente a sociedade contemporânea. Apesar de existir uma incipiente (porém crescente) bibliografia sobre o tema (ver lista no final deste capítulo), a específica combinação de idéias aqui apresentadas é produto de uma reflexão pessoal em curso. Devo destacar a influência marcante que exerceram sobre mim, nos últimos anos, duas obras quase desconhecidas entre os cientistas sociais brasileiros: *Turbulence in World Politics*, de ROSENAU (1990) e *War, Peace, Survival*, de NORTH (1990).
Agradeço os valiosos comentários críticos e o estímulo a pensar ousadamente de Silvia Gerschman, Phillipe Schmitter, Fábio Wanderley Reis, Julia Guivant e Hector Leis. Contudo, meus comentadores não têm nenhuma responsabilidade pelas afirmações aqui contidas.

- a erosão parcial do Estado nacional como centro regulador da vida social e constituidor das identidades, o que às vezes implica fragmentação das sociedades nacionais;
- a interdependência complexa-assimétrica entre os países;
- a erosão parcial (em graus diversos) dos sistemas democráticos nacionais, pelo poder crescente dos atores transnacionais e transnacionalizados, defasagem crescente entre um sistema de representação de base territorial-nacional e um sistema de forças sociais de escopo transnacional.

Embora a literatura corrente focalize a dimensão econômica da globalização, este é um processo multidimensional, que, com fins heurísticos, diferencio em onze dimensões inter-relacionadas: militar, econômico-produtiva, financeira, política, de governabilidade global, comunicacional-cultural, científico-tecnológica, populacional-migratória, epidemiológica, criminal-policial e ambiental-ecológica.

A dimensão militar foi a primeira a desenvolver-se, a partir de 1941, com o ataque japonês a Pearl Harbor em que a guerra adquire pela primeira vez na História um escopo planetário (até esse momento, como também na guerra de 1914-1918, tratava-se ainda de uma guerra européia) e culmina na segunda metade da década de 1950, quando os E.U.A. e a U.R.S.S. atingem a capacidade de destruição total do planeta através dos mísseis intercontinentais e da espionagem com satélites (doutrina da destruição mútua assegurada).

A dimensão econômico-produtiva tem como principais atores as corporações transnacionais, organizações grandes e médias com operações produtivas em vários países e cujos interesses e processo decisório ganham um escopo global. A produtividade econômica cresce fabulosamente como produto da combinação de revoluções tecnológicas (microeletrônica, robótica, novos materiais, eficiência energética, biotecnologia, reciclagem e controle de poluição) e gerenciais (qualidade total, reengenharia). O desenvolvimento da produtividade econômica elimina massivamente empregos de baixa e média qualificação produzindo desemprego estrutural. As sociedades desenvolvem um processo de dualização: os incluídos (que podem ir da quase totalidade da população em países com nível educacional muito alto, até minorias ínfimas em países de baixa internacionalização) e os excluídos da economia globalizada. A consolidação da globalização econômico-produtiva na década de 1990 diferencia os países em sete tipos, segundo o grau de centralidade de sua inserção no sistema:

- Desenvolvidos: países com estrutura produtiva de informação intensiva, alta atratividade de corporações transnacionais e capital financeiro, e renda *per capita* e governabilidade altas (países da Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) + Coréia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong e Israel).
- Superpotência: tem as mesmas caraterísticas que os desenvolvidos, e mais poderio militar de escopo planetário (E.U.A.).
- Continentais: países com território e população muito grandes, renda *per capita* média, estrutura produtiva inclusiva-heterogênea com setor de ponta, e importante poderio militar (Rússia, China, Brasil e Índia). Rússia e China reúnem todas as caraterísticas dos países continentais. A Índia reúne todas as caraterísticas, excluída

a renda *per capita*, que é baixa. O Brasil reúne todas as caraterísticas, excluído o poderio militar, que é médio. Brasil e China respondem também ao critério de países emergentes; Rússia responde também ao critério de países estagnados.

- Emergentes: países com alto dinamismo econômico, renda *per capita* média e alta atratividade de corporações transnacionais e capital financeiro (Tailândia, Malásia, Indonésia, Filipinas, Brunei, África do Sul, Turquia, Rep. Tcheca, Hungria, Polônia, Eslovênia, Países Bálticos, Arábia Saudita, Kwait, México, Costa Rica, Trinidad, Chile, Argentina).
- Estagnados: países com baixo dinamismo econômico, renda *per capita* baixa ou média e pouca atratividade de corporações transnacionais e capital financeiro (Iugoslávia, Ucrânia, Armênia, Burma, Paquistão, Jordânia, Síria, Líbano, Egito, Peru, Equador, Bolívia, Paraguai, Quênia, Gana).
- Extremadamente pobres: países com nenhum dinamismo econômico, baixa renda *per capita*, nenhuma atratividade de corporações transnacionais e capital financeiro e precária governabilidade (grande parte da África Subsaariana, Bangladesh, Haiti).
- Excluídos politicamente: países em situação de guerra civil e/ou economia autárquica e/ou fundamentalismo religioso e/ou Estados terroristas (Geórgia, Argélia, Iraque, Irã, Afeganistão, Coréia do Norte).

A dimensão financeira localiza-se nos mercados transnacionais em que o capital especulativo circula eletronicamente em alta velocidade, erodindo progressivamente a capacidade regulatória dos Estados nacionais (mesmo a dos mais poderosos). Os mercados financeiros transnacionais têm uma diversidade de atores, como bancos internacionalizados, megaespeculadores (George Soros), fundos mútuos, fundos de pensão etc.

A globalização política reside no avanço de ideologias e regimes democráticos e individualistas em detrimento dos autoritários e socializantes. Na última década, regimes semidemocráticos ou democráticos têm substituído os regimes autoritários em quase todos os países do mundo. A proteção dos direitos humanos, o pluripartidarismo e a competição eleitoral tornaram-se princípios indiscutíveis da vida política nacional e internacional, embora exista muitas vezes uma distância significativa entre a retórica e a realidade concreta. A revolução de capacidades individuais produzida pela expansão educacional tem mudado drasticamente as concepções sobre a "boa ordem social", em favor da valorização da responsabilidade individual e contra a intervenção do Estado-coletividade, para promover a redução das desigualdades entre indivíduos (redução de impostos e substituição do *Welfare* pelo *Workfare*). Como produto da revolução das capacidades individuais há um grande crescimento dos movimentos sociais e das organizações não-governamentais, que constituem um terceiro setor de organizações sociais de similar importância à dos clássicos setores privado e estatal, e com fortes relações transnacionais.

A dimensão de governabilidade global reside no processo de construção de instituições inter e transnacionais – sistema das Nações Unidas, Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, General Agreement of Trade and Tariffs – World Trade Organization (GATT-WTO), regimes internacionais setoriais – aptas para gerir os problemas da socie-

dade planetária. O processo de construção de instituições de governabilidade global, em curso lento e difícil desde o fim da Segunda Guerra Mundial, não deve ser confundido com propostas utópicas de criação de um governo mundial. Uma característica fundamental do processo de globalização é o subdesenvolvimento da dimensão da governabilidade global com relação às outras, devido, primeiro, à guerra fria, e depois, ao conflito entre as vias oligárquica (promovida pelos G7 e a maioria dos países de renda alta) e a democrática (promovida pela maioria dos países de renda média e por muitos de renda baixa).

A dimensão comunicacional-cultural implica revolução nas telecomunicações – satélites, televisão globalizada, fax e correio eletrônico –, o barateamento e crescimento exponencial do transporte aéreo transcontinental, e a disseminação de conteúdos, modos de vida e formas de lazer originalmente norte-americanos. Uma minoria crescente da população mundial tem a oportunidade de viajar para outros países, falar línguas diferentes da nativa e experimentar diretamente outras culturas. A maioria da população mundial tem acesso, através da televisão, a informações sobre outras sociedades. Da mesma forma que nas outras dimensões, a globalização da cultura está longe de implicar sua homogeneização; ao contrário, ocorre um processo de reafirmação das diversidades, que se redefinem como tais em função de sua relação com a globalidade.

A dimensão científico-técnica reside no crescimento extraordinário da intensidade das interações no interior da comunidade científica internacional através dos periódicos, do telefone-fax, do correio eletrônico, da Internet e da interação face-a-face nos congressos. Cresce também o papel do *input* científico nos diversos processos decisórios globais (corporações, agências intergovernamentais e ONGs). A cooperação transnacional entre instituições de ensino-pesquisa (ciência básica e aplicada) e instituições corporativas (ciência aplicada e tecnologias) se desenvolve aceleradamente dando uma contribuição crucial ao crescimento da produtividade econômica.

A população mundial continua crescendo extraordinariamente a uma taxa de 1,8% ao ano, somando quase 100 milhões de habitantes anuais à Terra. O crescimento se dá de modo muito desigual, criando situações críticas em regiões de desfavorável relação população-recursos e/ou baixa eficiência governativa, como: África, Médio Oriente, Sul da Ásia e América Central. A extrema heterogeneidade na distribuição da população, da riqueza e da governabilidade, combinada com a comunicação global, estimula vastos contingentes migratórios que pressionam desestabilizadoramente algumas fronteiras. As fronteiras tornam-se muito complexas e diferenciadas em três grandes tipos: inexistentes, para uma minoria crescente de indivíduos de qualificação muito alta que se deslocam constantemente nos seus trabalhos e podem mudar de um país a outro quando o desejam; passíveis de serem ultrapassadas com visto rigorosamente expedido e data máxima de retorno, para uma vasta classe média de turistas com disponibilidade em suas contas bancárias e cartões de crédito internacionais; e impossíveis de serem atravessadas legalmente, para uma vasta massa de desprovidos que, atraídos pela expectativa de melhorar na vida, tentam, em escala cada vez maior, mecanismos ilegais de imigração.

A intensa circulação de população, o uso maciço de antibióticos e a penetração humana em áreas remotas do planeta, como as florestas tropicais, produzem transformações deletéreas no mundo dos microorganismos (resistência de bactérias aos antibióticos, vírus

emergentes letais para o ser humano) que aumentam a vulnerabilidade da espécie humana a pandemias. A AIDS é o exemplo claro desta vulnerabilidade, apesar de ser de difícil propagação. A possível emergência de algum vírus letal de transmissão pelo ar (como a gripe espanhola de 1918) mantém angustiados os principais *experts* mundiais em Epidemiologia e Saúde Pública. Para que os investimentos em novos antibióticos não sejam rapidamente devorados pela capacidade adaptativa das bactérias é imprescindível um uso prudente administrado coordenadamente, o que está longe dos procedimentos vigentes na medicina atual.

O crime internacional organizado, que tinha seus centros no narcotráfico colombiano e nas máfias do sudoeste asiático durante a década de 1980, tem crescido extraordinariamente como produto da desintegração da União Soviética e aumentado dramaticamente sua periculosidade devido ao potencial de contrabando de material radioativo. A coordenação entre as polícias nacionais é cada vez mais defasada em comparação com a escala global de organização das atividades criminosas. A economia ligada ao crime internacional organizado representava, em meados da década de 1990, aproximadamente 3% do PIB mundial, crescendo 15% ao ano e reciclando-se na economia legal através dos paraísos fiscais e mesmo praças financeiras centrais como Luxemburgo.

Em meados da década de 1980, a humanidade tomou consciência da globalização do risco de degradação ambiental, que, de fato, já existia desde a década de 1950 em função da capacidade destrutiva das armas nucleares e do potencial de contaminação por parte das indústrias química e nuclear. A preocupação pública com os problemas da deterioração ambiental tem crescido quase que continuamente (embora desigualmente, segundo regiões do mundo), desde meados da década de 1960, quando começa a "revolução ambiental" norte-americana.

Como produto deste progresso, na consciência pública emerge e desenvolve-se um movimento ambientalista multissetorial constituído por:

- ONGs e grupos comunitários que lutam pela proteção ambiental a partir do nível local e formando redes regionais, nacionais e internacionais;
- agências estatais (de nível federal, estadual e municipal) encarregadas de proteger o ambiente;
- grupos e instituições científicas que pesquisam os problemas ambientais, muitos deles com uma abordagem sistêmica, que estão impactando profundamente a dinâmica da comunidade científica (o que se refletiu recentemente na posição destacada adquirida pela comunidade do *global environmental change*, nos E.U.A.);
- um setor de administradores e gerentes que implementam um paradigma de gestão dos processos produtivos baseado na eficiência no uso dos materiais, na conservação da energia, no controle da poluição e na qualidade total;
- um mercado consumidor verde que demanda alimentos de uma agricultura sustentável, automóveis e eletrodomésticos de alta eficiência energética, papel reciclado, recipientes reutilizáveis, produtos que tenham sido produzidos usando tecnologias limpas e a partir de matérias primas produzidas de modo sustentável;

- redes multissetorias que estabelecem e certificam o caráter sustentável dos processos de produção, de transporte e o ciclo de vida dos produtos, como os vários "selos verdes" e a ISO 14000;

- agências e tratados internacionais encarregados de equacionar os problemas ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais, como o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1972), a Convenção de Viena-Montreal-Londres (1985, 1987 e 1990) para a proteção da camada de ozônio, a Convenção de Basel (1989) sobre o çomércio de lixo tóxico, a Convenção do Rio (1992) e o potencial Protocolo de Kyoto (1997) sobre prevenção e mitigação da mudança climática; a Convenção do Rio (1992) para a Proteção da Biodiversidade, o Global Environment Facility (1991) para o financiamento do custo incremental da proteção do ambiente global, a Agenda 21 (1992) para orientar o desenvolvimento sustentável em escala planetária, nacional e local, e a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (1993) para monitorar-avaliar os problemas ambientais globais.

AS NOVAS FORÇAS SOCIOPOLÍTICAS TRANSNACIONAIS

O processo de desenvolvimento do ambientalismo como movimento histórico transnacional marcou profundamente as clivagens do sistema mundial no início da década de 1990. Considerando-se as questões de meio ambiente e desenvolvimento, podem definir-se três clivagens principais na dinâmica política internacional: a primeira, entre as forças cujos interesses e orientação estão dentro do Estado-nação (Nacionalistas) *versus* as forças cujos interesses e orientação localizam-se na escala mundial (Globalistas); a segunda, entre as forças que assumem a proteção ambiental como uma dimensão fundamental a ser combinada com o desenvolvimento econômico (Sustentabilistas) *versus* as forças que são favoráveis ao desenvolvimento econômico sem consideração pela proteção ambiental (Predatórios); a terceira, entre as forças favoráveis a certa redistribuição progressiva da renda em escala nacional e internacional (Progressistas) *versus* as forças conservadoras do ponto de vista social (Conservadores). A combinação destas três linhas de clivagem permite diferenciar oito grandes forças atuantes no sistema mundial: Nacionalistas-Conservadores (NC), Nacionalistas-Progressistas (NP), Nacionalistas-Conservadores-Sustentabilistas (NCS), Nacionalistas-Progressistas-Sustentabilistas (NPS), Globalistas-Conservadores (GC), Globalistas-Progressistas (GP), Globalistas-Conservadores-Sustentabilistas (GCS) e Globalistas-Progressistas-Sustentabilistas (GPS).

Os Nacionalistas-Conservadores defendem economias protecionistas, forças armadas poderosas e o papel do Estado-nação como entidade superior da ordem internacional, sendo contrários ao crescimento do poder da ONU e receosos das corporações transnacionais. Freqüentemente são racistas. Exemplos de NC são: Perrot e Buchanam (E.U.A.), Le Pen (França), Neofascistas (Itália), Zrinovski (Rússia), oligarquias regionais representativas de setores de baixa produtividade (Brasil), Rico (Argentina), direita do PRI (México).

Os Nacionalistas-Progressistas defendem economias protecionistas com forte intervenção estatal em favor da justiça social, forças armadas poderosas e são contrários às

corporações transnacionais e à expansão do poder da ONU. Exemplos de NP são: esquerda do PT e PSB no Brasil, setores do Partido Comunista no Chile, Frente Zapatista e esquerda do PDR no México, parte da esquerda do Partido Democrata nos E.U.A., setores do Partido Comunista na França.

Os Nacionalistas-Conservadores-Sustentabilistas são favoráveis à proteção ambiental em escala nacional, receosos da ONU e das corporações transnacionais, e favoráveis a forças armadas poderosas. Exemplos de NCS são: setores neonazistas na Alemanha e na Áustria, setores das milícias nos E.U.A., setores dos fundamentalismos hinduísta, islâmico e cristão em vários países, setores tradicionalistas do nacionalismo amazônico no Brasil.

Os Nacionalistas-Progressistas-Sustentabilistas são favoráveis ao desenvolvimento sustentável, em escala nacional, comandado por um Estado fortemente intervencionista que promova a justiça social, e são contrários à ONU e às corporações transnacionais. Exemplos de NPS são: um setor predominante do PT e setores socializantes do nacionalismo amazônico no Brasil, setores do Partido Comunista chileno e da Frente Ampla uruguaia, Jerry Brown nos E.U.A., setores do Partido Verde francês, chileno e brasileiro, setores dos Partidos Comunistas francês e Italiano.

Os Globalistas-Conservadores defendem economias abertas ao mercado mundial, um papel central para as corporações transnacionais, um desarmamento parcial e um avanço gradual da ONU, limitando parcialmente o poder dos Estados-nações na direção de uma autoridade transnacional baseada na estrutura estratificada de países: fortalecimento do Conselho de Segurança (ampliado) do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial e da Organização Mundial de Comércio. Os GC são a força dominante no sistema mundial e representam o que comumente denomina-se de neoliberalismo. Exemplos de GC são: setores predominantes dos grandes partidos norte-americanos, europeus ocidentais e japoneses, os setores modernos do PFL, PPB e PTB do Sul-Sudoeste do Brasil, o Partido Nacional chileno, o setor moderno do Partido Justicialista da Argentina (Cavallo).

Os Globalistas-Progressistas defendem economias abertas ao mercado mundial, um papel central para as corporações transnacionais, um forte desarmamento e a rápida construção de instituições de governabilidade global, particularmente no referente à regulação da circulação de capital especulativo, através da combinação dos princípios de representatividade populacional e poderio financeiro. Exemplos de GP são: os setores de esquerda dos partidos democratas norteamericanos, socialista francês, social-democrata alemão, trabalhista inglês; o PPS, setores do PSDB (no nível retórico, o presidente Fernando Henrique Cardoso inclui-se entre eles) e do PT (José Genoíno) no Brasil, o Partido Socialista no Chile, setores do PDR no México.

Os Globalistas-Conservadores-Sustentabilistas defendem economias abertas ao mercado mundial, um papel central para as corporações transnacionais, um desarmamento parcial e uma rápida construção de instituições de governabilidade global, particularmente na área ambiental, através de um caminho definidamente oligárquico, tendo como eixo o princípio da capacidade financeira dos países. Exemplos de GCS são: o vice-presidente dos E.U.A., Al Gore, setores predominantes dos partidos social-democratas escandinavos e holandês, o partido da Geração Ecológica francês.

Os Globalistas-Progressistas-Sustentabilistas consideram inviável o modo de vida perdulário e os sistemas produtivos energeticamente ineficientes predominantes atualmentes nos países de renda alta e média e advogam por reformas profundas na ordem internacional, com o objetivo de viabilizar a proteção ambiental nos respectivos espaços nacionais. Os GPS são defensores da idéia de desenvolvimento ambientalmente sustentável, com atenuação das assimetrias sociais em escala nacional e mundial. Para a maioria dos GPS, esta atenuação deveria dar-se através de uma integração ativo-seletiva das economias periféricas no mercado mundial e de uma transferência livre de tecnologias sustentáveis por parte dos países ricos. Os GPS são favoráveis ao imediato estabelecimento de uma autoridade supranacional capaz de lidar com os problemas da crise socioambiental planetária. Embora, do ponto de vista normativo, defendam um caminho democrático de construção da governabilidade global, estão dispostos a aceitar formas oligárquicas desde que isto acelere o processo. Exemplos de GPS são: setores de esquerda da social-democracia escandinava e holandesa, setores predominantes dos Partidos Verdes alemão, austríaco, escandinavos, francês, chileno e brasileiro, setores do Partido Democrático Revolucionário Italiano, o governador Lerner e setores significativos da elite curitibano-paranaense, setores minoritários do PT liderados pelo governador Cristovam Buarque, e setores minoritários do PSDB liderados por Fábio Feldman e Aspasia Camargo, no Brasil.

A EROSÃO DA DEMOCRACIA COMO SISTEMA NACIONAL E AS PERSPECTIVAS DE GOVERNABILIDADE GLOBAL

Como assinalamos acima, as capacidades regulatórias do Estado-nação são enfraquecidas pela globalização (em particular a econômica, a financeira e a comunicacional-cultural), e pelo reforço das estruturas sociopolíticas infranacionais, o que, nos casos mais agudos, leva ao separatismo e à desintegração nacional. A erosão da democracia como sistema político de base nacional afeta, não apenas os regimes já consolidados (Europa Ocidental, América do Norte, Austrália), mas, principalmente, as potencialidades de consolidação de regimes democráticos recentemente estabelecidos, ou a progressão de regimes semidemocráticos para democráticos (América Latina, Leste Europeu, Índia, Tigres Asiáticos). Contudo, este impacto é muito diferenciado por países, dependendo de variáveis como: maior competitividade da economia nacional, menor proporção da população excluída-despossuída, maior independência das mulheres, menor força de ideologias radical-fundamentalistas, maior desenvolvimento de atitudes-movimentos anticorrupção e maior capacidade-eficiência governativa.

O processo de globalização está gerando, até agora, ainda que não se trate de uma necessidade histórica e a situação possa mudar devido à alta incerteza sistêmica, um processo de nova dualização nas sociedades nacionais. Esta dualização aparece entre os incluídos e os excluídos da sociedade-economia globalizada, e varia, desde mais de 90% da população incluída, em sociedades como Japão e Noruega, passa por aproximadamente 50% de incluídos, em sociedades como Chile ou Malásia, e chega a menos de 10% de incluídos, em sociedades como Peru ou Nicarágua. No Brasil, com aproximadamente 30% de incluídos na economia globalizada, à dualidade histórica (herança da escravidão) que

segregava um vasto contingente de população superexplorada, agrega-se agora um crescente contingente de novos excluídos sem função no sistema.

A perspectiva de sociedades nacionais integradas (de baixas assimetrias sociais), predominante durante a vigência da alta legitimidade do capitalismo de bem-estar e do socialismo (1945-1980), está esgotada num horizonte previsível, em função do modo pelo qual se combinam as dimensões fundamentais da dinâmica social contemporânea:

- dinâmica tecnológica centrada na produtividade crescente do trabalho qualificado e na expansão da robótica e da automação nos setores industrial, de serviços e agrícola, com conseqüente produção crescente de desemprego estrutural;
- dinâmica populacional baseada em fortes dificuldades de atingir-se a fecundidade de reposição e na continuidade do crescimento populacional na maioria dos países até pelo menos 2020 (na hipótese mais otimista), com o conseqüente agravamento da escassez ecológica, apesar desta ser parcialmente atenuada pelo desenvolvimento de sistemas produtivos-sustentáveis e de tecnologias limpas;
- dinâmica social com predomínio de mentalidades-ideologias excessivamente individualistas-egoístas e conseqüente carência de uma abordagem equilibrada entre as responsabilidades do indivíduo e do coletivo;
- dinâmica cultural que produz personalidades emocionalmente desequilibradas-pobres e, como contrapartida, estimula o consumo material generalizado como expressão do sentido da vida; e,
- dinâmica política que bloqueia a consideração da universalidade e do longo prazo nos processos decisórios, devido a vários fatores, como os ciclos eleitorais de aproximadamente quatro anos como principal orientador do desempenho dos políticos, a consolidação do mercado político-eleitoral erodindo os espaços públicos de comunicação normativa, o poder devastador das máquinas organizacionais sobre o potencial de emergência de lideranças políticas universalizantes (estadistas), e o hiperdesenvolvimento da capacidade articulatória-negociadora de interesses setoriais e o conseqüente veto das lógicas de reforma universalizante.

Independentemente de nossas preferências pessoais, a perspectiva mais otimista sobre a integração social, existente na segunda metade da década de 1990, é apenas a atenuação das dualidades sociais através de consensos sociais e políticas públicas, bastante diferente das clássicas do século XX, como:

- privatização generalizada das empresas estatais e promoção máxima da participação das empresas privadas no mercado de ações, com conseqüente popularização da propriedade corporativa e estímulo ao monitoramento do desempenho-responsabilidade gerencial por parte dos acionistas;
- substituição progressiva do referencial de emprego pelo de ocupação produtiva, com estímulo generalizado ao subsistema educacional (e a outros subsistemas), à capacidade empreendedora dos indivíduos (*enerpreneurship* e *intrapreneurship*), e com máxima

flexibilização da regulação trabalhista na direção da diminuição da importância do contrato coletivo de trabalho e aumento da importância do contrato individual;

- diminuição progressiva (e flexibilização) da jornada semanal de trabalho, de 40 para 30/20 horas, com o objetivo de combater o desemprego estrutural;
- mudança drástica dos sistemas de previdência social, incluindo o aumento da idade de aposentadoria em correspondência com a crescente expectativa de vida, aposentadoria pública básica e aposentadoria privada complementar, período de transição de aposentadoria parcial com metade da renda vindo do trabalho e a outra metade vindo da aposentadoria;
- políticas econômicas que promovam sistemas produtivos sustentáveis baseados em tecnologias ambientalmente inteligentes, eficiência energética, reciclagem de materiais, controle de poluição, planejamento do ciclo de vida dos produtos com base na durabilidade, *ecodesigns* e qualidade total;
- sistema tributário baseado numa combinação de imposto ambiental (prêmio às empresas que utilizam tecnologias sustentáveis e sanção às poluidoras e predadoras de recursos naturais) e imposto aos lucros e rendas do trabalho pessoal;
- estruturas estatais gerenciais-públicas baseadas na coordenação de atividades interagências, na flexibilidade, na alta qualificação dos funcionários públicos e na promoção de contratos de gestão (de atividades hoje estatizadas), em parcerias criativas entre organizações públicas não estatais e empresas privadas;
- promoção intensa, normativa e operacional, da independência da mulher e do planejamento familiar que inclua máximo de dois filhos por casal, desestímulo à reprodução anterior à idade de 30 anos e condições (maturidade psicológica de mãe e pai, empregabilidade, moradia e poupança) que garantam o cuidado integral dos filhos até os 20 anos;
- promoção intensa da educação básica pública, gratuita e de qualidade (doze anos de escolaridade), que supere os limites da educação escolástica-técnica hoje predominante, e conseqüentemente, orientando-se para o desenvolvimento complexo das sete formas da inteligência (verbal, lógico-matemática, intrapessoal, interpessoal, cinestésica, espacial e musical);
- cobrança de tarifa na educação universitária, com sistema de bolsas para estudantes destacados, e oportunidade generalizada de crédito educativo (isto não supõe privatização do ensino superior, senão a passagem do sistema atual de subsídio total para um sistema de subsídio parcial);
- sufrágio facultativo e permitido apenas a indivíduos com um mínimo de cinco anos de escolaridade (ou que tenham passado por uma prova de cultura cívica) e limitação dos cidadãos elegíveis para cargos públicos, em função de avaliação periódica de instrução cívica, competência técnica e cumprimento de promessas eleitorais;
- aumento do rigor na legislação penal e na sua implementação, aí incluídos a responsabilidade penal a partir dos 16 anos, campos de trabalho e reeducação agroindustriais substituindo as prisões urbanas, e cadeia perpétua para crimes extremos;

- sistema de saúde integral baseado na promoção intensiva de estilos de vida saudável, dietas diversificadas e com baixo teor de gordura, complementos vitamínicos, prática regular de exercícios físicos e esportes, desenvolvimento da competência emocional e do autoconhecimento;
- combate sistemático a hábitos individuais comprometedores da saúde: ao sexo não-seguro, através de campanhas de esclarecimento sobre os riscos e responsabilidades envolvidos; ao cigarro e ao álcool, através da cobrança de altos impostos; aos narcóticos, com uma política de descriminação da maconha e também cobrança de altos impostos sobre seu consumo, e, em relação às drogas pesadas, como cocaína e heroína, uma política de criminalização e controle mais severos; à imprudência no trânsito, com maior rigor na penalização dos crimes de trânsito; e à automedicação, com criminalização e maior controle da venda de remédios sem receita médica.

Fundamentalmente, o futuro dos sistemas democráticos nacionais depende da inserção bem-sucedida das economias nacionais no processo de globalização e da construção de instituições de governabilidade global. Esta construção favorecerá a revitalização ou o desenvolvimento dos sistemas democráticos nacionais. O desenvolvimento de uma via oligárquica de governabilidade global reforçará apenas os sistemas democráticos das sociedades fortemente integradas na globalização econômica (a situação do Brasil é ainda muito incerta a este respeito). O desenvolvimento de uma via democrática de governabilidade global estimulará o progresso do sistema democrático na maioria dos países do mundo.

Concluo elaborando, com fins heurísticos, o que considero os quatro cenários alternativos de governabilidadé global a médio e longo prazos.

- Em primeiro lugar, temos o cenário de *Bifurcação sociocultural da humanidade com baixa governabilidade global.* Constitue-se num sistema de apartação social generalizado em escala nacional e internacional. Os incluídos no sistema dividem-se em duas subculturas limitadamente conectadas. A subcultura dominante está baseada em valores materialistas e em individualidades com forte competência técnico-organizacional para a conquista do mundo externo e com baixa competência emocional para o autoconhecimento e a expansão interior. A subcultura subordinada está baseada em valores pós-materialistas e em individualidades equilibradas com desenvolvimento integrado das competências técnico-organizacional e emocional. Os incluídos no sistema não assumem responsabilidade pelos excluídos e as políticas dos primeiros estão baseadas numa combinação de repressão seletiva, campos de concentração e extermínio sistemático. A competição interestatal e as estruturas militares nacionais continuam absorvendo uma parte significativa das energias sociais e dos esforços produtivos. Os principais vetores deste cenário já estão presentes na realidade mundial de meados da década de 1990, apesar de existirem algumas contratendêcias significativas. A probabilidade deste cenário é média.
- Em segundo lugar, temos o cenário de *Bifurcação sociocultural da humanidade com governabilidade global oligárquica.* O sistema social é de apartação social similar ao do primeiro cenário, mas diminuem dramaticamente a competição

interestatal e os gastos militares. Desenvolvem-se as incipientes estruturas atuais de governabilidade global dos países ricos: National Atlantic Treatment (NATO) operando em escala planetária; institucionalização e reforço da coordenação inter-bancos centrais dos G7; Fundo Monetário Internacional mais poderoso, atenuando os riscos da circulação global de capital especulativo; Interpol expandida e com fortes poderes para combater o crime internacional organizado; agência transnacional com poderes de regulação, monitoramento e polícia no referente a problemas ambientais e epidemiológicos. O mundo é mais seguro para os incluídos, embora seja igualmente opressor e cruel para os excluídos. Vários vetores deste cenário já estão presentes no mundo de hoje, embora existam algumas contratendências significativas. A probabilidade deste cenário é média.

- Em terceiro lugar, temos o cenário de *Sociedade dual atenuada com governabilidade global oligárquica*. Constitue-se num sistema social dual no qual os dominantes assumem responsabilidades pela atenuação das carências dos desprovidos e há certa possibilidade de mobilidade social dos excluídos para o *status* de incluídos. Os dominantes dividem-se em duas subculturas, como no primeiro e segundo cenários, mas neste caso elas são mais interconectadas e a subcultura pós-materialista, embora secundária, tem uma dinâmica expansiva e influencia a dinâmica geral do sistema. Existe um poderoso movimento de construção de instituições de governabilidade global combinando princípios transnacionais e internacionais: Conselho de Segurança formado por representantes dos países desenvolvidos, continentais e emergentes; forças de segurança internacional sob o comando do Conselho de Segurança; e Autoridades Públicas Transnacionais nas áreas de proteção ambiental, saúde pública, comunicações, financeira, comercial e controle de atividades criminais. Poucos vetores estruturais deste cenário estão presentes no mundo de hoje, embora eles possam desenvolver-se aceleradamente em função da incerteza sistêmica e da ação consciente de forças sociais globalistas-progressistas, globalistas-progressistas-sustentabilistas e globalistas-conservadoras-sustentabilistas. A probabilidade deste cenário é média-baixa.
- Em quarto lugar, temos o cenário de *Sociedade integrada com baixas assimetrias sociais e governabilidade global democrática*. Este é o sistema social que corresponde aos ideais iluministas e progressistas dos séculos XIX e XX, aí incluídos os ideais de governo mundial wilsoniano (Sociedade das Nações Unidas), Socialista Internacionalista (Federação de Sociedades Socialistas) e Ambientalista (uma Terra, um Mundo, um Governo). Infelizmente, este cenário é bastante improvável.

Bibliografia

BUZAN, B. *People, States and Fear. Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* London: Harverster Wheatsheaf, 1991.

COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighbourdhood.* Oxford: Oxford University Press, 1995.

FOSSAERT, R. *Le Monde au 21e Siecle. Une Theorie des Systemes Mondiaux.* Paris: Fayard, 1991.

HELD, D. *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance.* Cambridge: Polity Press, 1995.

NORTH, R. *War, Peace, Survival. Global Politics and Conceptual Synthesis.* Boulder: Westview Press, 1990.

RISSE-KAPPEN, T. (Ed.) *Bringing Transnational Relations Back In. Non-State Actors, Domsestic Structures and International Institutions.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ROSENAU, J. *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity.* Princeton: Princeton University Press, 1990.

SAND, P. *Lessons Learned in Global Environmental Governance.* Washington, D.C.: World Resources Institute, 1990.

ZOLO, D. *Cosmopolis. La Prospettiva del Governo Mondiale.* Milão: Feltrinelli, 1995.

Parte II

AJUSTE E REFORMA DO ESTADO

5

Ajuste estrutural, governabilidade e democracia

Maria Alicia Dominguez Ugá

INTRODUÇÃO

Até o final da década passada, as reformas prescritas pelos organismos multilaterais de crédito aos nossos países, enquanto condicionantes da obtenção de financiamento externo, contemplavam exclusivamente elementos do receituário econômico: tanto os ajustes ortodoxos de curto prazo visando o reequilíbrio do balanço de pagamentos, em voga até meados dos anos 80, como o ajuste estrutural consubstanciado no famoso "Consenso de Washington" (Williamson, 1990), em vigor até hoje, pressupunham que o controle de variáveis macroeconômicas – no caso do primeiro modelo – ou a liberalização do sistema econômico – no caso do segundo – seriam, por si sós, suficientes para o enfrentamento da crise sofrida a partir do final da década de 70.

O tratamento dessa questão foi, portanto, concebido a partir de instrumentos meramente técnicos, situados no campo da economia. Note-se, inclusive, que, embora no ajuste neoliberal fosse contemplado o Estado, este se inseria no modelo apenas enquanto agente econômico, sendo negligenciadas por este receituário as variáveis políticas que afetam essa reforma.

Entretanto, a partir dos percalços e freqüentes fracassos observados na implementação dessas propostas, essas variáveis passam a ocupar um lugar central nas preocupações dos organismos multilaterais. Inicialmente, o elemento da política incorporado nos modelos de ajuste diz respeito às condições políticas para o sucesso das reformas econômicas: é dessa forma que Haggard & Kaufman (1992) analisam o grau de correlação entre regime e sistema políticos e o nível de êxito dos programas de ajuste. Neste campo tem-se situado a discussão sobre a governabilidade, como se tentará demonstrar adiante. Ainda, é com essa ordem de preocupações que foi formulado por John Williamson

> *uma espécie de* 'Manual for Technopols', *um conjunto de sugestões práticas para que um grupo de economistas ideologicamente coesos em torno da proposta do Consenso de Washington pudesse acumular o poder indispensável ao êxito de suas políticas estabilizadoras.* (Fiori, 1993)

A seguir, diante da identificação do "paradoxo ortodoxo" (Kahler, 1992) do ajuste neoliberal – no qual o vilão a ser abatido (isto é, o Estado) é o agente fundamental da

implementação dessa política –, novos elementos são incorporados no rol das precondições de natureza política para a implementação dos programas de ajuste estrutural, à luz das teses da Escola Neoinstitucionalista. Estes dizem respeito à natureza e adequação das instituições (dentre as quais, o aparelho de Estado) aos imperativos da reforma no sentido da liberalização da economia e consubstanciam a atual discussão acerca da *governança.*

Este trabalho tem por objetivo analisar a forma através da qual esses conceitos de *governabilidade* e *governança* são atualmente traduzidos nos marcos das políticas de ajuste; isto é, discutir o tratamento conferido a estes conceitos – e a essa problemática – diante do custo sociopolítico das reformas neoliberais.

Com essa finalidade: na seção seguinte, é analisada a proposta de ajuste neoliberal (até hoje em vigor, no que tange ao receituário puramente econômico e a seus princípios filosóficos), considerando o marco teórico do qual ela se nutre, o seu receituário de políticas e, finalmente, os custos sociopolíticos desses programas de ajuste estrutural; e por último, são discutidos os conceitos e a problemática da governabilidade e governança nos contextos dessas políticas de ajuste.

O AJUSTE ESTRUTURAL E SEUS FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Os anos 80 nascem sob o impacto do segundo choque do petróleo (1979) e da revalorização do dólar e das taxas de juros norte-americanas efetuada em 1978, agudizando o processo de "mudanças descontínuas" (Arrighi, 1982) que se vinha desenhando a partir de 1973. Como é por demais sabido, os efeitos dessa conjuntura político-econômica são a recessão que atinge, com raras exceções, o mundo desenvolvido – e, como reflexo, o "Terceiro Mundo"–, agravada pelos desequilíbrios estruturais introduzidos pela "Terceira Revolução Industrial". Assim, o déficit público e a inflação passam a se constituir no desiderato fundamental das políticas dos anos 80.

Vale lembrar que as políticas de ajuste que condicionaram o acesso ao crédito no mercado internacional passaram, ao longo dos últimos quinze anos, por concepções que, embora distintas, se superpuseram em alguns períodos, tendo em vista a velocidade com que cada uma delas foi incorporada por cada organismo multilateral (Ugá, 1994):

- A partir de meados dos anos 70 até o início dos 80, o núcleo central das atenções desses organismos – e, particularmente, do FMI – em relação aos países devedores residiu no reequilíbrio do *balanço de pagamentos.* Sendo o caráter da crise interpretado enquanto *conjuntural,* preconizava-se a necessidade de instituir processos de ajuste drásticos e de curto prazo. Nesse sentido, tratava-se de *planos de estabilização econômica* de curta duração (um ou dois anos), focalizando, num *quick-fix scenario* (Nelson, 1989), o reequilíbrio do balanço de pagamentos. Assim, como aponta a referida autora, os defensores dessas políticas previam que a terapia seria penosa, porém rápida.
- A seguir, dada a evolução do cenário internacional ao longo dos anos 80, e a partir do sinal emitido em 1982 pela decretação da moratória por parte do México, em meados dessa década as *questões estruturais e o déficit público* (e, a partir dele, as

taxas de inflação) passam a assumir o lugar central nos diagnósticos dos desequilíbrios econômicos elaborados pelos organismos multilaterais de crédito. Trata-se, portanto, de implementar *ajustes estruturais* nas economias do Terceiro Mundo que promovam a recuperação das finanças públicas dos nossos países endividados.

Se, como afirma Teixeira (1993), depois de décadas em que alimentaram a liquidez mundial através de déficits em seu balanço de pagamentos, os Estados Unidos passariam a absorver liquidez, capitais e tecnologia do resto de mundo (através da elevação da taxa de juros) e a tentar *recuperar a sua posição hegemônica* mediante a afirmação da soberania do dólar, não resta a menor dúvida de que este último propósito foi logrado, se entendido enquanto a capacidade de impor políticas, através dos organismos multilaterais de crédito, aos demais países: na década de 80, governos de esquerda e direita (com honrosas exceções) executaram, em coro uníssono, o cancioneiro neoliberal.

- Ao término da década passada, evidenciavam-se os resultados dessas políticas de ajuste: muito poucas economias latino-americanas conseguiram aumentar a sua arrecadação tributária, dado o caráter recessivo dessas políticas, bem como o déficit fiscal (apesar de esforços relativos à contenção do gasto público) se manteve presente, ao lado de altas taxas de inflação. Diante dessa situação, um novo elemento, desta vez político, vem sendo incorporado nas propostas neoliberais de ajuste. Dado o fracasso da implantação das políticas precedentes, passa-se a contemplar questões tais como as precondições para a viabilidade política dessas reformas e os pré-requisitos institucionais para o sucesso do ajuste, até então ausentes nas formulações tecnoburocráticas dos organismos internacionais. É nesse contexto que retoma especial vigor a discussão sobre a governabilidade e a governança, como será evidenciado adiante.

No que tange aos fundamentos teóricos do ajuste neoliberal, essa proposta alicerça-se nas teses sustentadas fundamentalmente por três centros acadêmicos (a Escola Austríaca – cujo principal expoente é Hayek (1991) –, a Escola de Chicago – liderada por Friedman (1977) – e a "Escola do *Public Choice*", mais conhecida através de Buchanan (1972, 1985, 1965) que, por caminhos distintos, convergem nos diagnósticos e postulados que dão corpo à proposta neoliberal de organização social.

Assim, é possível extrair, dentre outras, as seguintes teses comuns (oriundas de bases filosóficas também idênticas) destas três escolas do pensamento neoliberal:

- A *analogia entre a economia* e a política está sempre presente na argumentação neoliberal: assim como Hayek e Friedman defendem a tese de que a liberdade política está intrinsecamente associada à liberdade econômica, Buchanan retoma a analogia schumpteriana entre o mercado econômico e o "mercado político". Mais do que uma simples analogia, trata-se, em última instância, de sobrepor a esfera econômica à política; assim, na medida em que se defende que a elaboração das agendas públicas deve ser deixada em mãos do mercado, despolitiza-se, em verdade, o conteúdo das mesmas.

- Outra importante conseqüência das bases filosóficas que orientam estas escolas é *a negação, pura e simples, do conceito de justiça social.* As desigualdades

decorrentes da operação dos mecanismos de mercado são analisadas a partir da esfera individual.

- A questão da justiça, segundo o pensamento neoliberal, reside no método e não nos resultados do processo econômico. Assim, fundamental importância é concedida às normas e *leis gerais universalmente aplicáveis*, que vetem ao Estado a possibilidade de efetuar qualquer mecanismo redistributivo.

- Finalmente, é oportuno citar os quatro ''teoremas'' neoliberais sobre o mercado e a democracia identificados por Beetham (1993) que, a nosso ver, sintetizam competentemente a essência das teses neoliberais:

- o primeiro teorema é o da *necessidade*: através deste, o mercado é visto como condição necessária (e, segundo Hayek, suficiente) para a democracia;o segundo é o da analogia entre o mercado e a democracia: como afirma Beetham, ''a democracia funciona por analogia com o mercado, e o mercado provê o paradigma para a compreensão do processo democrático'';

- o terceiro teorema neoliberal é o da *superioridade*: através deste, ''a democracia é uma forma inferior à do mercado'' e ''mesmo que as escolhas políticas dos cidadãos sejam importantemente diferentes das econômicas, deve-se avaliar se os mecanismos para efetuar essas escolhas são muito inferiores àqueles do mercado, pois esse caso se constitui numa forte razão para limitar o escopo da tomada de decisões políticas'';

- finalmente, o quarto teorema neoliberal apontado por Beetham é o da *incapacidade* (*disability*): este refere-se especificamente à democracia e postula que ela produz irracionalidades e ineficiências na economia. Este teorema expõe a ''conseqüência de dar poder a um número demasiadamente grande de pessoas no mercado democrático: a integridade do mercado econômico e, portanto, da própria democracia em última instância, será minada''. Estas últimas são as teses de Huntington acerca da governabilidade, a partir das quais defende, como se observará abaixo, a necessidade de conter e limitar as demandas sociais para alcançar a governabilidade.

AS POLÍTICAS DE AJUSTE NEOLIBERAL

Os anos 80 se constituíram num terreno particularmente fértil para a disseminação do paradigma neoliberal, palco que foram de profundas rupturas e transformações que atingem praticamente todos os elementos constitutivos das organizações sociais e das relações que entre elas se estabelecem. Como se sabe, as rupturas ocorridas nesse período abrangem desde o próprio modo de produção (com a derrota do socialismo no Leste Europeu), até a organização e divisão do trabalho (através da onda de inovações tecnológicas que configura a chamada ''Terceira Revolução Industrial''), a resultante redistribuição de renda e do emprego, as relações entre as classes e as frações de classe e entre as economias nacionais e, ainda, a ideologia e a ordem político-econômica mundial.

É assim que se difunde o lema da minimização do nível de intervenção do Estado na economia (desregulamentação, privatização, vigor absoluto dos mecanismos de merca-

do) e, conseqüentemente, a eliminação ou redução das atividades welfarianas do Estado, na medida em que elas são consideradas como elementos de estímulo à falta de responsabilidade individual, além de serem vistas como o grande fardo financeiro carregado pelo setor produtivo da economia. O lugar central concedido ao indivíduo e à liberdade de escolha nas teses neoliberais corrobora na ênfase dada à privatização das políticas sociais, sendo, ademais, nesse sentido que configuram uma nova proposta de organização da sociedade.

A esse respeito vale notar que, como as políticas sociais *welfarianas* nasceram enquanto fruto da negociação de interesses coletivos, com a atual tendência à progressiva flexibilização do processo de produção e a decorrente diferenciação e fragmentação da força de trabalho segundo o setor econômico ao que ela pertença (de produção fordista ou "toyotista"), políticas sociais provedoras de serviços uniformes e coletivos passam, segundo as teses neoliberais, a não fazer mais sentido: elas contradizem o princípio da soberania do indivíduo enquanto consumidor e afetam a sua liberdade de escolha.

Em suma, se, segundo o receituário neoliberal, no plano estritamente econômico, o padrão de intervenção estatal keynesiano deve ser abolido, retirando-se o Estado da economia, através da total desregulamentação do sistema e privatização do setor estatal, no plano social, a igualdade e a solidariedade social cedem lugar à diferenciação e ao individualismo, visto como a responsabilidade individual na alocação dos recursos pessoais. Por sua vez, no plano político, ao defender que a elaboração da agenda pública deve ser deixada em mãos do "mercado político", tenta-se despolitizar o processo e o conteúdo da mesma.

No que diz respeito às receitas de ajuste concretamente formuladas, vale observar o seguinte. Os resultados dos planos de estabilização a partir do reequilíbrio do balanço de pagamentos via contenção da demanda interna, implementados nos anos 70 – e, particularmente, a constatação dos crescentes déficits públicos dos nossos países que ameaçavam (como a decretação da moratória mexicana o demonstrou) o cumprimento dos compromissos financeiros dos países devedores, foram sentando as bases para a formulação das políticas de ajuste estrutural, desta vez centradas na oferta, que se tornam hegemônicas a partir de 1985.

Tratava-se, a partir de então, de sanear as finanças públicas desses países através de ajustes estruturais de abrangência e duração muito maiores do que os dos planos de estabilização econômica em voga até essa época. Como já sinalizava o Plano Baker, em 1985, era necessário associar a estabilização ao crescimento, através de reformas estruturais que respeitassem o receituário neoliberal, compreendendo a desregulação e privatização dos mercados, a redução do tamanho e do papel do Estado e a abertura externa. Como se sabe, esses ingredientes passaram a se constituir nas condicionalidades para o crédito externo impostas a partir de meados da década de 80 pelos organismos multilaterais, que consubstanciam o cumprimento do programa de ajuste delineado no já famoso "consenso de Washington".

Deve-se notar, entretanto, que as medidas propostas para fazer face ao déficit público, como bem aponta Nelson (1987), acenavam, todas, para a possibilidade de conflitos e resistências. A crise fiscal pressupunha reformas no sistema tributário que inevitavelmente afetariam distintamente os diversos segmentos da sociedade; a abertura da economia

repercutiria necessariamente sobre as empresas nacionais, forçando-as a tornar-se competitivas, a curto prazo, no mercado internacional; por sua vez, a privatização do aparelho estatal ocasionaria reações por parte da sua burocracia e de um amplo leque de forças sociais. E, à diferença dos anos 70, estas situações de conflito viriam a dar-se nos regimes de transição democrática por que passam a maior parte dos nossos países em meados da década de 80. Dessa forma, não é fortuito o fato de que o Chile e o México tenham avançado na segunda fase da privatização muito mais depressa do que o Brasil e a Argentina, que só o fizeram a partir de 1990 e 1989 respectivamente. Observe-se, ademais, que, como destaca Petras & Morley (1992), os governos que adotaram com fidelidade as políticas neoliberais tiveram que ignorar a sua base de sustentação política interna para a efetivação da abertura da economia ao exterior, o qual gera, naturalmente, resistências não desprezíveis.

Era previsível, portanto, que esta segunda modalidade de ajuste, diferentemente da primeira, não pudesse ser implementada de forma homogênea em todos os países, pelos motivos recém-apontados. Assim, a velocidade e a profundidade do ajuste dependeu, em cada nação, da correlação de forças entre os diversos segmentos sociais, contrariando as expectativas dos tecnocratas nacionais e internacionais.

Nos anos 90 não é alterado o receituário econômico, que segue fiel à doutrina neoliberal. Entretanto, as reformas estruturais, tratadas nos anos 80 somente no âmbito tecnocrático, passam na atual década a incorporar elementos que escapam da esfera puramente econômica. A partir dos percalços e fracassos de muitas experiências e do custo sociopolítico dessa "amarga" terapia econômica, a questão da *viabilidade política* dessas reformas – e dos elementos estratégicos para sua consecução – passam a ocupar um lugar central em sua discussão.

Vários são os fatores determinantes desta gradual "correção de rumo": por um lado, estão os relacionados ao fracasso das políticas de ajuste dos anos 70 e 80 e à devastação socioeconômica que elas legaram; e por outro, os fatores que configuram o *paradoxo ortodoxo* das propostas neoliberais, através das quais é o próprio vilão a ser abatido (isto é, o Estado) o agente fundamental da implementação das políticas propostas.

Em primeiro lugar, como destaca Nelson (1989), a combinação da austeridade econômica (achatamento salarial, redução de subsídios etc.) prolongada e a liberalização da economia geraram conflitos políticos muito mais importantes do que previam os organismos multilaterais, aos quais se somam os resultados frustrantes da recessão em que submergiu a maior parte dos países nos anos 80. Assim, diante da magnitude do custo social das políticas de ajuste, visível em cada esquina de nossas ruas e reiteradamente confirmada pelos indicadores sociais, emerge, já em 1987, a concepção de *ajuste com uma face humana*.

Por outro lado, os mesmos resultados das políticas de ajuste que, inversamente ao que propugnavam os seus defensores, tiveram efeitos devastadores sobre o quadro socioeconômico da maior parte dos países que as adotaram, minaram a sua confiabilidade (e, portanto, a sua sustentação política), contrariamente ao que demanda qualquer plano de estabilização econômica.

Em segundo lugar, o tempo veio mostrar o que Nelson (*op. cit.*) denomina de paradoxo ortodoxo, isto é, a evidência de que o crescimento sustentado requer justamente o inverso do que propõe o receituário neoliberal: necessita de um *Estado forte* que "desempenhe diversos papéis e o faça de forma mais efetiva".

É a partir dessa trilha de preocupações que:

- inicialmente, no final dos anos 80, surge a preocupação de dotar os programas de ajuste de uma "face humana", posição originalmente defendida pela United Nations Childen's Fund (UNICEF) e a partir da qual são concebidos os *pro-poor programs* e as propostas de focalização das políticas sociais vigorosamente defendidas pelo Banco Mundial; e
- a seguir, no início da atual década, toma lugar uma discussão de maior envergadura no circuito internacional, relacionada às condições que dão viabilidade política a essas reformas, seja no que diz respeito às características sistêmicas que interferem no processo de implementação de políticas – isto é, a problemática da *governabilidade* –, seja no que tange aos pré-requisitos institucionais para a formulação e, principalmente, implementação da mesma – que dizem respeito à questão da *governança*.

Assim é que o próprio informe do Banco Mundial contemplava, já em 1989, ao analisar as causas do fracasso das políticas de ajuste em vários países, as "deficiências institucionais corrigíveis somente a longo prazo", como cita Evans (1992). E, ainda, nesse mesmo caminho, o presidente do BID afirmava, em 1992, que "as soluções tecnocráticas, sendo necessárias, não são suficientes; há que apelar à arte da política ... e os economistas não podem desentender-se do contexto político em que tem lugar o processo de desenvolvimento" (Iglesias *apud* Fiori, *op. cit.*).

É no contexto desta problemática, a das contradições e descompassos sociopolitico-econômicos, objeto de preocupação atual dos organismos multilaterais de crédito, que se situa a discussão contemporânea sobre a governabilidade, abordada na seção seguinte.

A QUESTÃO DA GOVERNABILIDADE NOS CONTEXTOS DE AJUSTE ESTRUTURAL

É evidente que reformas tão abrangentes e radicais, que afetam os alicerces básicos da sociedade, não são efetuadas sem traumas, ainda que – como já foi referido – hajam encontrado terreno fértil nas transformações e rupturas que configuram o mundo pós-moderno. Até mesmo seus mais otimistas defensores admitem a existência de elevados custos socioeconômicos numa primeira fase, dado que é previsível que:

- com a liberalização internacional da economia e a extinção de subsídios estatais, fechem suas portas as empresas não-competitivas nos padrões internos e externos;
- com o controle do gasto público e da emissão monetária e com a retirada do Estado enquanto prestador de serviços, vários mercados devam ser reestabelecidos, o qual demanda um certo tempo;

- como resultado dessas medidas, o nível de emprego tenda a cair consideravelmente nessa primeira fase.

Recorremos à valiosa contribuição de Acuña & Smith (1994) para analisar melhor esse processo, a seguir.

Evidenciam esses autores que, com a substituição das políticas desenvolvimentistas por reformas neoliberais *market-oriented*, em resposta a conjunturas de estagflação (em t_0), pressupõe-se: o início de uma série de medidas penosas em t_1; que a estabilização macroeconômica comece em t_2; que a reativação da economia (baseada na utilização da capacidade ociosa) se inicie em t_3 e que o investimento, o crescimento sustentável e a redistribuição não-inflacionária comece em t_4.

Ademais, como destacam os referidos autores, ''o neoliberalismo promete que o futuro de médio a longo prazo a partir de t_4 será superior, do ponto de vista de Pareto, à performance econômica característica dos 'bons tempos' do modelo prévio de industrialização por substituição de importações''.[1]

O problema reside em que:

> *Mesmo que essa fábula fosse possível e que as medidas 'corretas', implementadas em t_1, produzam estabilidade macroeconômica em t_2 e algum crescimento em t_3, por que deveriam os atores sociais e econômicos suportar os custos da crise econômica original (bem como os das políticas de ajuste implementadas em t_1) e esperar pacientemente, confiando em que seus interesses finalmente sejam atendidos em t_4?* (Acuña & Smith, 1994)

Enfatizam, ainda, Acuña & Smith que:

> *mesmo que a inflação e os déficits fiscais sejam controlados, é muito mais difícil monitorar as variáveis contingentes através do modelo neoliberal (que pressupõe a abertura da economia, a privatização e a desregulação dos mercados) do que no modelo prévio, semifechado, estatocêntrico;* e
>
> *por outro lado, num contexto de maior incerteza (como o introduzido pela implementação de mudanças econômicas tão radicais), a estratégia dos agentes econômicos tende a ser a busca de* ganhos a curto prazo, *contrariamente ao que pressupõe o modelo.*

Assim, como destacam esses autores: supondo que o programa de ajuste logre o controle da inflação e a estabilidade monetária, completando-se as fases t_{11} e t_{22} com sucesso e, portanto, reconstituindo-se a cadeia produtiva e comercial e obtendo-se a retomada do crescimento, *por que deve-se esperar que a população adie suas demandas socioeconômicas até que a retomada de investimento produtivo, em t_4, assegure um crescimento de longo prazo estável?*

1 As citações de ACUÑA & SMITH resultam de tradução livre.

Analisando as bases para o apoio e a oposição de cada agente em relação à política de ajuste, Acuña & Smith evidenciam que o timing político do comportamento dos atores não corresponde necessariamente ao do modelo econômico, o qual pode comprometer o sucesso das reformas. Assim, "as expectativas, demandas e estratégias políticas não respeitam os tempos das seqüências econômicas pelas quais se ajustam os mercados".

Nesse mesmo sentido, Roxborough (1992) assinala as dificuldades inerentes às políticas antiinflacionárias. Tomando o caso da inflação inercial (decorrente das expectativas de cada agente econômico em relação ao comportamento dos preços definidos pelos demais) e assumindo que o pacto social é a única solução eficaz para esse processo, esse autor identifica no Dilema do Prisioneiro a situação em que se colocam sindicatos e empresários ao definir – e decidir se cumprir – qualquer acordo antiinflacionário. Retomando a análise de Smith *apud* Roxborough (1992) sobre os casos argentino e brasileiro, Roxborough destaca as divisões tanto no campo do trabalho quanto no do capital, a ausência de confiança entre atores e as tentativas generalizadas de "pegar caronas", que fazem com que, nessas sociedades em que estão ausentes as instituições que configuram o neocorporativismo, qualquer pacto se torne muito mais difícil.

Além das incertezas oriundas das tensões ocasionadas no seio da sociedade civil por estas reformas econômicas estruturais, Acunã & Smith destacam a geração de uma série de tensões adicionais, localizadas no âmbito do aparelho de Estado. Dado que os altos custos socioeconômicos dos programas de ajuste se dão a curto prazo e os benefícios por eles propugnados só são esperáveis a médio ou longo prazo, essas reformas suscitam um tal nível de tensões que requerem um *forte grau de concentração de poder no Executivo* e de exclusão dos setores populares na formulação e implementação de políticas. Por sua vez, esta situação acaba gerando tensões entre o Executivo e os poderes Legislativo e Judiciário, de forma tal que, nas palavras desses autores, "maior ortodoxia econômica requer, não menos, mas mais autonomia" e "coordenação mais efetiva" através da concentração do poder.

É nesse contexto que – ainda que com matizes diferenciados – é apontada unanimemente, por autores das mais diversas posições ideológicas, a necessidade de que o poder Executivo seja suficientemente forte e insular para poder fazer frente às tensões provenientes da reforma: assim como são defendidas a *embedded autonomy* estatal por Evans (1992) e a tática do *coalition management* por Waterbury (1989), são enfatizadas por Callaghy (1989) duas *state capabilities essenciais* – isto é, a "capacidade tecnoburocrática" e a "capacidade política"– requeridas pelo Estado nesses processos.

Deve-se notar, entretanto, que o que tem prevalecido dessa discussão, na prática, é, como afirmam Pereira, Maravall & Przeworski (1993), o "estilo político autocrático", que "tende a minar as instituições representativas, a personalizar a política e a gerar um clima no qual a política se vê [...] à procura de redenção. Mesmo que os pacotes de reforma neoliberal façam boa economia, é provável que gerem política de *voodoo*".[2] É no terreno

---

2 Tradução livre.

dessa discussão, envolvendo questões tais como demandas dos diversos agentes político-econômicos, estratégias e natureza dos diversos atores sociais, características do Estado, do regime e do sistema político e de suas instituições, que se situam os conceitos de governabilidade e governança (*governability* e *governance*), como tentaremos demonstrar a seguir.

No mundo contemporâneo, a problemática da governabilidade ganha destaque com o advento da crise dos anos 70 e de sua manifestação através do fenômeno da estagflação, quando assume um lugar central a questão de: como gerir os Estados de Bem-Estar em contextos de estagnação econômica e aceleração das taxas de inflação? Como se evidenciará a seguir, o eixo condutor dessa discussão – *a questão da ordem ante à proliferação de demandas* – confere-lhe um caráter particularmente conservador.

Como aponta Mello (1994), é a partir de "três idéias-força: a de explosão de demandas, a de saturação da agenda pública (*agenda overload*) e a de proliferação de coalizões distributivas" que autores como Huntington (1968) e Olson (1982) destacam a erosão crescente da capacidade governativa dos sistemas políticos dos países avançados. São, ainda, esses mesmos os argumentos utilizados por Goldthorpe (1984), ao assinalar a superestimação, por parte dos liberais, da viabilidade política do capitalismo moderno.

A raiz da instabilidade dos sistemas capitalistas que sustentam os *Welfare States* reside, segundo este último autor, no constante incremento do poder político da classe trabalhadora, dado que[3] "a combinação de mudança estrutural com a constância das oportunidades de mobilidade [intraclasse] relativa, em vez de levar à decomposição das classes trabalhadoras das nações ocidentais, tende, de fato, a aumentar sua homogeneidade interna" e, assim, seu poder de mobilização e reivindicação. Ademais, destaca Goldthorpe que "os grupos de interesse, quando operam na esfera econômica, procuram fundamentalmente fortalecer a posição de seus membros no mercado através de ações que operam, em certo sentido, *contra* as forças de mercado" e que, ainda, "esses grupos de interesses lidam comumente com problemas distributivos de tipo 'soma zero', nos quais os interesses de seus membros só podem ser protegidos ou atendidos enquanto os de outros grupos forem lesados". Assim, o capitalismo desenvolvido tende, segundo esse autor, a tornar-se paulatinamente inviável, na medida em que são progressivamente afetados os mecanismos do mercado e crescem de forma desmesurada os conflitos distributivos.

Na mesma direção aponta Olson, em *The Rise and Decline of Nations*, ao destacar o caráter predatório das coalizões distributivas desses sistemas. Estabelecendo enquanto questão central: "por que algumas sociedades modernas são ingovernáveis?", o autor apresenta como teoria explicativa a Lógica da Ação Coletiva, dado que, segundo essa teoria:

- os grupos (menores) de interesses específicos têm maior predisposição à ação coletiva do que os grupos mais abrangentes;
- esses grupos de interesses específicos defendem exclusivamente seus próprios

---

3 As citações que seguem, nesta seção, resultam de tradução livre.

interesses, independentemente dos da sociedade, reduzindo, portanto, a eficiência e a renda agregada do sistema e fazendo "a vida política mais divisível";

- por outro lado, os grupos mais abrangentes (*as encompassing organizations*) defendem seus interesses até o limite em que surjam perdas para a sociedade como um todo; entretanto, essas organizações tendem a tomar decisões de forma mais lenta que as demais (pois devem estabelecer o *consensual bargaining*) e, portanto, têm uma tendência a manter o *status quo*.

A ingovernabilidade, é assim, tratada por Olson enquanto fruto da ação predatória das organizações de representação de interesses, visto que, segundo esse autor, umas tendem a atuar exclusivamente guiadas por seus próprios interesses e outras, embora tentem preservar o interesse da sociedade, acabam por reduzir o ritmo de crescimento econômico, dada a sua resistência a mudanças de caráter tecnológico e alocativo.

Deve-se assinalar, entretanto, que este tratamento conferido à questão da governabilidade, focalizada a partir do prisma da ordem, não se restringe à análise dos países centrais e de seus arranjos neocorporativos. Em seu famoso *Political Order in Changing Societies*, Huntington analisa o problema da governabilidade nos países em desenvolvimento, a partir do qual se extraem recomendações particularmente questionáveis.

Afirma o autor que, contrariamente aos países desenvolvidos, a modernização econômica de países da Ásia, África e América Latina trouxe,

> *em vez de uma tendência à competitividade e democracia, uma 'erosão da democracia' e uma tendência a regimes militares autocráticos e unipartidários. Em vez de estabilidade, houve repetidos golpes e revoltas. Em vez de um nacionalismo unificador e construtor da nação, houve inúmeros conflitos étnicos e guerras civis. Em vez da racionalização e diferenciação institucional, houve freqüentemente a decadência das organizações administrativas herdadas da era colonial e um enfraquecimento e disrupção das organizações políticas [...].* (Huntington, 1968)

O cerne do problema levantado por Huntington reside nos efeitos disruptivos da modernização econômica sobre a modernização política, a partir dos quais é apresentada a "hipótese do *gap*": há, segundo esse autor, um descompasso nefasto entre o nível de institucionalização política e o nível de participação política crescente a partir dos processos de industrialização e urbanização nesses países, de tal forma que:

"Os sistemas políticos com baixo nível de institucionalização e altos níveis de participação são sistemas nos quais as forças sociais usam seus próprios métodos para atuar diretamente na esfera política", situação que configura os sistemas pretorianos do mundo subdesenvolvido. Dessa forma, a solução que se depreende desse diagnóstico, através do qual a questão central é o resgate da ordem deteriorada por um crescimento econômico não acompanhado de desenvolvimento institucional, é naturalmente, a desaceleração do crescimento dos países periféricos.

A discussão da governabilidade, à luz da disruptiva estabilidade/aceleração das demandas, está – ainda que de forma menos direta – presente no conceito de *populismo macroeconômico*, introduzido por Dornbusch & Edwards (1991). Questionando a capaci-

dade dos governos latino-americanos em lidar com as pressões redistributivas, os autores destacam que "a extrema vulnerabilidade que torna a desestabilização possível é [...] o resultado de políticas insustentáveis", pertencentes à categoria do "populismo macroeconômico", isto é, "uma abordagem da economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição da renda, não enfatizando os riscos da inflação e do financiamento do déficit, os constrangimentos externos e a reação dos agentes econômicos a políticas *nonmarket* agressivas".

Evidente que as teses de todos estes autores convergem na necessidade de conferir governabilidade aos sistemas político-econômicos mediante a *contenção das demandas sociais*, seja através do desmantelamento dos suportes dos Estados de Bem-Estar, seja através da contenção do crescimento econômico das *changing societies*, seja através de políticas que despriorizem o crescimento e a redistribuição de renda, em prol do controle da inflação e do manejo do déficit público.

Outra linha de discussão do problema da governabilidade é a levantada pela Escola do *Public Choice,* mencionada antes. Desta vez, a ingovernabilidade localizada no espaço de intervenção estatal é fruto dos *processos de rent-seeking* verificados no próprio aparelho do Estado, por parte dos gestores da política pública. Dado que se trata de uma "teoria da falha político-governamental", propõe a necessidade de reduzir ao máximo o espaço de decisão do governo, isto é, a esfera pública.

A governabilidade, portanto, segundo esta linha de pensamento, está intimamente associada à *contenção dos espaços regulatórios do Estado*, contaminados pelas práticas do *Public Choice.*

Sem dúvida, a vertente mais interessante da discussão sobre governabilidade é a que a analisa à luz dos processos de intermediação de interesses, entendendo-a enquanto *state-capacity*, isto é, a capacidade do Estado em formular e implementar políticas públicas. Esta análise, empreendida por autores como Skocpol (1985), Crouch (1986), Atkinsons & Coleman (1989) e Doner (1992), dentre outros, destaca, por um lado, as peculiaridades inerentes ao Estado que lhe fornecem a referida *state-capacity* e, por outro, as características das instituições e dos processos de intermediação dos interesses dos grupos sociais, que dão base às macroconcertações operadas no âmbito do neocorporativismo.

Dessa forma, ainda que não trabalhando diretamente com o conceito de governabilidade, essa fértil linha de produção acadêmica o faz presente, entendendo-o enquanto as formas específicas de incorporação política e das relações entre atores estratégicos e o Estado, que possibilitam levar a cabo um determinado projeto de governo.

Deve-se notar que a discussão sobre os conceitos de *governability* e *governance* e seus pré-requisitos ressurge com particular vigor nos anos 90, não sendo a academia, desta vez, o seu principal *locus* de reflexão, mas os formuladores de política – e, mais especificamente, os organismos multilaterais de crédito. Por outro lado, tendo em vista o contexto em que renasce essa discussão – isto é, em meio à implementação das políticas de ajuste estrutural –, esses conceitos dizem respeito às *condições sistêmicas e ao modo de uso da* autoridade que possibilitem e assegurem um determinado governo: o governo da implementação da reforma neoliberal, como veremos a seguir.

Para justificar essa afirmação, é necessário analisar a forma em que a questão da governabilidade tem sido tratada, quando incorporada, mais recentemente, no discurso oficial dos organismos multilaterais de crédito (e, dentre estes, principalmente no Banco Mundial e no Banco Internacional de Desenvolvimento – BID), *no adjustment lending*).[4]

É nos documentos do Banco Mundial que este tema tem sido explorado de forma mais sistemática, a partir de 1991. A concepção mais abrangente da governabilidade é apresentada por Jarquín (1992), ao afirmar que ela contempla três aspectos básicos:

- a natureza do regime político: "assumir responsabilidade no campo da governabilidade implica apoiar processos orientados à consolidação de um Estado de Direito – sem o qual uma economia de mercado não pode funcionar eficientemente";
- "a forma e os processos através dos quais a autoridade é exercida" e
- a capacidade do governo em formular e implementar políticas.

Nesses termos, "não se trata de influenciar na conformação da natureza do regime político dos prestatários, mas, por outro lado, tampouco propõe-se uma visão de governabilidade restrita a reformas administrativas, fortalecimento de instituições e reformas legais específicas".[5]

Assim, esta concepção abarca, por um lado, a discussão associada ao "processo social de construção de consensos internos que sustentem as reformas" (Jarquín, *op. cit.*), situada no âmbito da viabilidade política e, portanto, da relação Estado/sociedade. Por outro, ela diz respeito à "maneira através da qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais para o desenvolvimento de um país", à *state-capacity* (Boeninger, 1991) e, portanto, à problemática mais freqüentemente associada ao conceito de *governance.*

De qualquer forma, tanto a governance como a *governability* são discutidas com vistas à obtenção de consensos sociais que garantam a *estabilidade*, isto é, a manutenção da coalizão governamental para a preservação das "regras do jogo" estabelecidas.

É na estabilidade – e, portanto, na previsibilidade – que reside a questão central, aos olhos do Banco Mundial. Como destaca esse organismo em outro documento (*Governance and Development*, 1991): para encorajar o crescimento através do mercado, é necessário reduzir aos investidores a incerteza sobre a ação governamental futura, isto é : "construir a capacidade de o governo encorajar a formação de regras e instituições que instituam um marco transparente e previsível para a condução dos negócios públicos e privados" e, enfim, criar um *enabling environment* para o crescimento.

---

4 Empréstimos gerenciados pelo Fundo Monetário Internacional, condicionados ao cumprimento das políticas de ajuste definidas pelo Banco Mundial.

5 Tradução livre.

A problemática da estabilidade (da preservação das "regras do jogo") e da criação do referido *enabling environment* para os investidores é alvo de desdobramentos diferenciados, nos documentos do mesmo Banco.

Por um lado, elas remetem ao objeto da Economia Institucionalista, isto é, às instituições definidoras das "regras do jogo" na economia que incentivam a operação dos mecanismos de mercado e reforçam os direitos de propriedade, num sentido abrangente. Neste campo se situam as reformas no aparelho jurídico, no sistema tributário e no aparelho estatal, visando seu "enxugamento" e descentralização.

Por outro, a estabilidade diz respeito à manutenção da coalizão governamental, isto é, um *enabling environment* "que assegure a iniciativa privada, reduzindo a incerteza que resulta de mudanças de direção, por exemplo, depois das eleições", como prescreve Boeninger, em documento do Banco Mundial de 1991. Este desdobramento da busca de estabilidade aponta para um empreendimento muito mais audacioso, que diz respeito à mudança do próprio sistema político, dado que sugere que: "Há uma relação direta entre eleições e estabilidade. Eleições freqüentes em intervalos curtos [...] exacerbam as sensibilidades políticas e estimulam a instabilidade"...

Para "evitar ações disruptivas que levem à instabilidade política e enfraqueçam a autoridade" (Boeninger, *op. cit.*) são, portanto, necessárias modificações nada banais. É nesse contexto que as reformas constitucionais empreendidas por diversos países em processo de ajuste estrutural incluem: por um lado, mudanças no sistema jurídico que reafirmam e garantem a manutenção da propriedade privada e regem a realização de contratos; por outro, reformas tributárias "desoneradoras da produção" e mudanças nos direitos sociais que, juntas, *alteram os pactos redistributivos* anteriormente vigentes e, ainda, *modificações no sistema político*, tais como a introdução da possibilidade de reeleição presidencial, mudanças no processo eleitoral e na constituição de partidos políticos, que alteram drasticamente as "regras do jogo" político.

Como se sabe, em que pese sua dramaticidade, estas reformas vêm sendo efetuadas – por métodos democráticos ou não – em países do nosso continente, tais como Argentina, México e Peru e já constam, nas suas três referidas vertentes, na agenda do novo Presidente brasileiro desde a primeira semana de governo.

NOTAS FINAIS: AJUSTE, GOVERNABILIDADE E DEMOCRACIA

Pelo que foi exposto até aqui, parece evidente que o receituário do ajuste estrutural respeita, nos seus pressupostos e prescrições, o ideário neoliberal. É assim que:

- as duas instituições máximas a serem religiosamente resguardadas são o *mercado* e a *propriedade privada*;
- considerando que o espaço público é visto enquanto o palco de comportamentos individuais orientados pelo *rent-seeking*, que contaminam as escolhas dos governantes (isto é, a *public choice*), a ação estatal primordial, nesse modelo, é a instituição e vigilância do cumprimento de leis gerais que dêem suporte a essas duas instituições fundamentais; e

- a *subordinação da política à economia*, do qual decorrem tanto a pretensa despolitização da agenda pública como os dois últimos "teoremas" apontados por Beetham (1993), quais sejam:

– o da "superioridade", isto é, a democracia enquanto "forma inferior à do mercado";

– o da "incapacidade" (*disability*) da democracia, visto que ela produz, à luz deste ideário, irracionalidades e ineficiências na democracia.

É sobre este último postulado que repousam as considerações que seguem.

A questão da governabilidade, nos contextos do ajuste neoliberal, lida com a resolução simultânea de duas contradições fundamentais:

A primeira contradição reside na coexistência das duas seguintes realidades:

- dada a implementação, *sine die*, de medidas de elevado custo social (que engendram tensões não só sobre diversos segmentos da força de trabalho como sobre distintos setores do empresariado), é esperável que esses custos, por sua vez, acelerem a *geração de demandas* no sentido de resgatar a "dívida social" provocada pelos programas de ajuste; enquanto
- a adoção dessas políticas neoliberais se dá sob a égide da *contenção das demandas* (Huntington) e da eliminação do "populismo macroeconômico" (Dornbusch & Edwards), definido, como vimos, enquanto "um enfoque da economia que enfatiza o crescimento e a redistribuição de renda e 'desenfatiza' os riscos da inflação e do financiamento do déficit [...]";

A segunda contradição reúne a defesa, a todo custo, da estabilidade numa conjuntura, por definição, crítica – e, portanto, inestável: trata-se de imprimir *estabilidade* – e criar *enabling environments* – a processos de rupturas radicais, como o requerido pela incorporação da ordem neoliberal.

Evidente é que para conter demandas justamente através do próprio processo que as gera e, por outro lado, criar ambientes de estabilidade em momentos de transformações estruturais (que requerem, como vimos, a alteração de pactos redistributivos socialmente construídos), é necessário um nível de concentração do poder pouco provável em condições plenamente democráticas. Não é fortuito, portanto, que pululem ultimamente trabalhos concernentes à definição de tipos de democracia (includente/excludente, restrita/irrestrita, fragmentada/homogênea...) que tentam captar os novos matizes distintamente adquiridos por sistemas formalmente identificados com democracia liberal.

Ademais, se as transformações que configuram o mundo pós-moderno se constituem em terreno fértil para a adoção da proposta neoliberal de sociedade, com seus ideais de desigualdade e individualismo, por outro lado – e por isso mesmo –, uma vez aceito que *a densidade organizacional da sociedade é precondição da democracia*,[6] o que esperar

---

6 Dado que ela "cria condições favoráveis para as classes previamente excluídas da arena política se organizarem no sentido da ação coletiva" (RUESCHMEYER, STEPHENS & STEPHENS, 1992).

desta nova sociedade fragmentada, composta, como afirma Reich (1992), de três segmentos da força de trabalho absolutamente desarticulados e na qual o estamento superior (os *symbolic analysts*) encontram seus pares e suas referências no mundo globalizado – e não mais na sua própria sociedade?

Finalmente, vale introduzir um elemento adicional a essa discussão: como destaca Held (1991), vista a disjunção entre a teoria do Estado nacional, soberano, e o atual sistema globalizado, as decisões hoje tomadas por representantes de algumas nações afetam os cidadãos de outras, sem que eles sejam consultados...

Referências Bibliográficas

ACUÑA, C. & SMITH, W. The political economy of structural adjustment: the logic of support and opposition to neoliberal reforms. In: SMITH, W.; ACUÑA, C. & GAMARRA, E. *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform: Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s.* New Bruswick: Transaction Publishers, 1994.

ARRIGHI, G. A Crisis of hegemony. In: ARRIGHI et al. *Dynamics of Global Crisis.* U.S.A.: Montly Review Press, 1982.

ATKINSONS, M. & COLEMAN, W. Strong States and weak States: sector policy networks in advanced capitalist economies. *British Journal of Political Science,* 19, Cambridge University Press, New York, 1989.

BEETHAM, D. Four theorems about market and democracy. *European Journal of Political Research,* 23, 1993.

BOENINGER, E. *Governance and Development: Issues and Constraints.* Proceedings of The World Bank Annual Conference on Development Economics, 1991.

BUCHANAN, J. M. & TOLLISON, R. D. *Theory of Public Choice.* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1972.

BUCHANAN, J. M. & TOLLISON, R. D. L. *Liberty, Market and State – Political Economy in the 1980s.* New York: New York University Press, 1985.

BUCHANAN, J. M. & TULLOCK, G. *The Calculus of Consent.* Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965.

CALLAGHY, T. M. Toward State capability and embedded leberalism in the Third World: lessons for adjustment. In: NELSON, J. *Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment.* Washington, D.C.: Transactions Books, 1989.

CROUCH, C. Sharing public space: States and organized interests in Western Europe. In: HALL, J. A. *States in History.* Cambridge: Basil Blackwell, 1986.

DONER, R. Limits of State strength, toward and institutional view of economic development. *World Politics,* 44(3), 1992.

DORNBUSH, R. & EDWARDS, S. *The Macroeconomics of Populism in Latin America.* Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

EVANS, P. The State as problem and solution. Predation embedded autonomy and structural change. In: HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (Orgs.) *Op. cit.,* 1992.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back in.* Cambridge: Cambridge University, 1985.

FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade. O enigma brasileiro. In: TAVARES, M. C. & FIORI, J. L. *Desajuste Global e Modernização Conservadora.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

FRIEDMAN, M. *Capitalismo e Liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.

GOLDTHORPE, J. *Order and Conflict in Comtemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts and the State*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

HAYEK, F. A. Studies in Philosophy, Politics and Economics. New York: Routledge, 1967.

HAYEK, F. A. *Economic Freedom*. Cambridge: Basil Blackwell, 1991.

HELD, D. *Political Theory Today*. s.l.: s.n., 1991.

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

JARQUÍN, E. *Governabilidad y Desarrollo: El Estado de la Discusión*. Washington, D.C.: 1992. (Mimeo.)

KAHLER, M. External influence, conditionality and the politics of adjustment. In: HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. (Orgs.) *The Politics for Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

MELLO, M. A. *Governabilidade no Brasil: Caminhos Percorridos e a Percorrer*. In: SEMINÁRIO GOVERNABILIDADE E POBREZA, Iuperj, Urbandata, Rio de Janeiro, 1994.

NELSON, J. Notes on the Political Economy of Adjustment. Washington, D.C.: Edi/The World Bank, 1987.

NELSON, J. Fragile Coalitions: *The Politics of Economic Adjustment*. Washington, D.C.: Transactions Books, 1989.

OLSON, M. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press, 1982.

PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. & PRZEWORSKI, A. Reformas econômicas em democracias recentes: uma abordagem social-democrata. *Dados*, 36(2), Iuperj, Rio de Janeiro, 1993.

PEREIRA, L. C.; MARAVALL, J. M. & PRZEWORSKI, A. *Economics Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

PETRAS, J. & MORLEY, M. *Latin American in the Time of Cholera*. New York: Rutledge, 1992.

POWELL, W. & DI MAGGIO, P. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.

REICH, R. *The Work of Nations*. U.S.A.: Vintage Books, 1992.

ROXBOROUGH, I. Inflação e pacto social no Brasil e no México. *Lua Nova*, 25, Cedec, São Paulo, 1992.

RUESCHMEYER, D.; STEPHENS, E. & STEPHENS, J. *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.

SMITH, W.; ACUÑA, C. & GAMARRA, E. *Democracy, Markets and Structural Reform in Latin America: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile and Mexico.* New Bruswick: Transaction Publishers, 1993.

TEIXEIRA, A. O *Ajuste Impossível: Um Estudo sobre a Desestruturação da Ordem Econômica Mundial e seu Impacto sobre o Brasil.* Rio de Janeiro: ed. do autor, 1993.

THE WORLD BANK. *Governance and Development.* Washington, D.C., 1992.

UGÁ, M. A. Crise econômica e políticas sociais: elementos para discussão. *Cadernos de Saúde Pública*, 5(3), Ensp/Fiocruz, Rio de Janeiro, 1989.

UGÁ, M. A. Ajuste e política social: a experiência latino-americana. *Archetypon*, 5, ano 2, Faculdade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1994.

WATERBURY, J. The political management of economic adjustment and reform. In: NELSON, J. *Op. cit.*, 1989.

WILLIAMSON, J. (Org.) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened.* Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

6

Notas sobre Estado, políticas públicas e saúde

Amélia Cohn

O debate sobre o Estado e as políticas públicas na atualidade vem sendo remetido, nuclearmente, à questão da sua crescente limitação fiscal diante dos inúmeros encargos que foi assumindo, em particular a partir da Segunda Guerra Mundial. Nos países centrais, o eixo da discussão vem sendo orientado pelo fenômeno da globalização, pela crise dos *Welfare States* – e conseqüentes tendências à sua restrição –, tendo como contrapartida a discussão acerca de critérios distributivistas e de justiça social no novo contexto envolvido pelas velas do neoliberalismo. Nos países periféricos, essa discussão vem seguindo os mesmos rumos, marcada, no entanto, pela aguda crise fiscal de seus Estados, pelo fenômeno da globalização traduzido na necessidade de ajustes estruturais à nova ordem econômica mundial, e pelas profundas desigualdades sociais que crivam essas sociedades.

Uma dimensão mais imediata desse debate, portanto, diz respeito à pluralidade e abrangência das ações do Estado e padrões de bem-estar social. Mas uma outra dimensão, da qual aquela redunda, diz respeito à articulação por ele geridas na atual conjuntura histórica.

Ambas as dimensões envolvem a articulação entre Estado e padrão de acumulação – ou progresso econômico – e o padrão de relação Estado/sociedade na garantia de patamares mínimos ou satisfatórios de bem-estar social. Por trás delas residem a questão da relação Estado/mercado enquanto instituição regulatória da atividade econômica, bem como a questão compensatória das políticas públicas da ótica do bem-estar social.

No que diz respeito à articulação entre Estado e acumulação, o decorrer das décadas de 50 e 60 assistiu a emergência da teoria do Estado desenvolvimentista, segundo a qual ao aparelho do Estado competia promover a mudança estrutural de suas sociedades. Sua principal responsabilidade residiria, em conseqüência, na promoção de um processo de industrialização acelerada, da garantia de infra-estrutura urbana e dos setores básicos da economia que desse suporte a esse processo, redundando numa modernização econômica e social. As experiências mais bem-sucedidas, neste caso, registram não só a efetividade de uma rápida industrialização local, como a capacidade dessas economias de ajustarem-se a mercados internacionais mutáveis. Constituem casos mais paradigmáticos, nesse sentido, os novos países industriais do leste asiático. Registre-se, de passagem, que por exemplo no Japão as instituições públicas atraem os melhores talentos das melhores universidades do país.

Da perspectiva dos países periféricos, a concepção do Estado desenvolvimentista veio acompanhada do entendimento da mudança estrutural dessas sociedades como significando processos acelerados de industrialização, de modernização econômica e social, mas também da concepção de Estado empresário (o Estado como responsável, por exemplo, pela produção de bens intermediários para dar suporte ao processo acelerado de industrialização), associada no entanto às teorias da nova dependência. Longe de incompatíveis, desenvolvimento econômico (industrialização) e desenvolvimento social são entendidos, neste caso, como processos paralelos, na medida em que o primeiro levaria necessariamente ao segundo. Sobretudo nestes casos, não há dúvida sobre a centralidade do Estado no processo de mudança estrutural, como agente regulador do mercado e como agente investidor em setores básicos da economia, configurando-se como o agente modernizador, por excelência, dessas sociedades.

No decorrer da década de 70, no entanto, assiste-se ao questionamento da teoria do Estado desenvolvimentista, emergindo a nova imagem do Estado como problema.[1] E se essa imagem vem associada ao fato de aquele Estado ter fracassado, em parte, na realização das tarefas definidas pela agenda anterior, Evans chama a atenção para o fato de que nesse período também se alterou a concepção de mudança estrutural até então prevalecente:

> *O decréscimo no crescimento do comércio mundial nos anos 70, associado à impressionante elevação das taxas de juros reais de fins desse período, e o enxugamento dos empréstimos comercias do início dos anos 80, obrigou os países em desenvolvimento a se concentrarem de novo nos ajustes às restrições impostas pela conjuntura internacional; daí a mudança estrutural passar a ser definida basicamente em termos de ajuste estrutural.* (Evans, 1993:108)

No caso latino-americano, esse debate vem ainda 'condimentado' pela resistência aos regimes militares ditatoriais que avassalaram o continente: ao questionamento do Estado desenvolvimentista associa-se a resistência a um Estado ameaçador aos cidadãos.

Nesse período, o que emerge para o debate agora é a inserção das economias periféricas (ou tardias para diferenciar do caso dos países do Leste Asiático) na nova ordem econômica internacional – o ajuste estrutural – e o questionamento do papel do Estado como um agente econômico ativo. Prevalecem, então, na década de 80, as teorias do Estado mínimo, cabendo ao mercado assumir a função reguladora básica da alocação de recursos e ao Estado fundamentalmente as ações orientadas para a renda. Não obstante, ajuste estrutural – ou ajuste econômico – implica liberalização da economia, privatização do patrimônio do Estado e de várias de suas responsabilidades, e necessidade – este o grande enigma – de tornar essas economias minimamente competitivas com o mercado internacional – seja para exportação, seja para captar investimento produtivo de capital internacional.

Políticas de ajuste estrutural compreendem, todavia, políticas de estabilização econômica, de ajuste fiscal e o enfrentamento das dívidas externa e pública. Em decorrência ao debate Estado/mercado, de cunho marcadamente ideológico, acrescenta-se um elemento indissociável do processo de ajuste estrutural: mesmo naqueles casos – como o chileno,

---

1 Ver, a respeito, o instigante artigo de EVANS (1993).

por exemplo – de experiências exitosas em políticas de ajuste e de estabilização econômica, volta-se à questão da centralidade do Estado. Como assinala Tavares:

> *Não basta desregular, privatizar e tentar reduzir o tamanho do Estado, como ensina a doutrina neoliberal. Há que se tentar reestruturá-lo e mudar seu padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial), além de vincular a forma de gestão e regulação pública. É verdade que se requer um Estado forte e ágil e não um big government, paralisante, mas sua capacidade de intervenção e regulação eficientes não deveria desaparecer e sim, ao contrário, fortalecer-se para poder encaminhar reformas institucionais necessárias, tanto do mercado quanto do próprio Estado. Paradoxalmente, mesmo as reformas mais liberalizantes, como as chilenas e mexicanas, demandaram um Estado forte.* (Tavares, 1993)

Nesse assinalamento Tavares não está só. Especialistas de várias matizes e formação compartem dessa mesma tese. Evans, no texto citado, afirma que: "goste-se ou não o Estado permanece central ao processo de mudança estrutural mesmo quando a mudança é definida como ajuste estrutural" (p.109). E Lechner (1993:240) aponta que, se de um lado o novo papel do Estado o debilita, na medida em que deve assumir o custo financeiro da reconversão – dívida externa, saneamento das empresas públicas a serem privatizadas etc. –, de outro, que o modelo neoliberal supõe uma forte intervenção do Estado "para reprimir as reivindicações sociais e impor a liberalização dos mercados aos sindicatos e aos empresários" (política creditícia e monetária). O autor ressalta, ainda, que por essa razão a transformação das estruturas econômicas no geral é implementada sob ditaduras ou sob regimes presidencialistas com perfil autoritário.

Ademais, é interessante fazer o registro de que vários autores assinalam uma aparente correlação entre o desempenho do Estado desenvolvimentista – orientado pela agenda da transformação industrial –, e seu desempenho quanto à nova agenda comandada pela exigência do ajuste estrutural. Alguns desses autores, dentre eles o próprio Evans, classificam a experiência brasileira como um caso intermediário entre Estado predatório e Estado desenvolvimentista.

No que diz respeito a esse ponto específico, Tavares chama a atenção para o fato de que, ao contrário do que ocorreu no Chile, Argentina e México, no caso brasileiro houve um desenvolvimento industrial com alto grau de transnacionalização, permitindo uma inserção internacional com diversificação de exportações por tipo de bens e de países. Assim sendo, mantém-se no País uma diversificação da estrutura industrial e de investimento estrangeiro que teve início na década de 50 e que se mantém na atualidade. Mas alerta a autora que "não há como imaginar que os simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de dar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira e melhorar sua inserção internacional" (Tavares, 1993:22). Em conseqüência, caberia às políticas públicas na atualidade visar um aumento da competitividade global da economia que, diante do desenvolvimento da economia mundial, teriam de adaptar-se a um novo paradigma industrial e tecnológico.

Note-se, em primeiro lugar, a referência à expressão "vantagens comparativas dinâmicas". A tese da autora, que neste caso também não está isolada, é de que ajuste estrutural e desenvolvimento continuado, ou crescimento econômico auto-sustentado, não são incompatíveis. Isso permite deslocar a discussão do ajuste do terreno essencialmente ideológico para remetê-la de volta à questão do Estado. Segundo a autora, "poderíamos

afirmar que tanto a resistência à mudança como as dificuldades de coordenação para avançar têm suas raízes profundas no sucesso do *modelo passado* que permitiu a convivência e heterogeneidade estrutural dos grupos econômicos brasileiros, das mais distintas origens, sua grande dispersão setorial, pequena escala e baixo grau de conglomeração. Na ausência de alianças estratégicas entre si e com o sistema financeiro, os grupos econômicos privados têm recorrido sempre ao acesso privilegiado do Estado para defender seus interesses particulares sem buscar uma coordenação estratégica de longo prazo (Tavares, 1993:22). Assinala ainda, que não há um processo privado de coordenação moderna, enquanto as representações de interesses nos setores industrial, agrícola e bancário são independentes entre si através das antigas Federações, que excluem a representação das empresas transacionais. Por outro lado, não só as relações de trabalho continuam sendo na sua maioria do tipo convencional, como no âmbito das relações sociais a *exclusão* é vista como um fato natural, possível de ser eliminado pelo crescimento a longo prazo.[2]

Em segundo lugar, assim como Tavares, vários autores chamam a atenção para o fato de que esse "novo paradigma industrial e tecnológico" se baseia crescentemente na "melhora apreciável dos recursos humanos, tanto em termos educacionais como de qualidade de vida"(Tavares, 1993:22). Neste caso específico, a introdução dessa dimensão – que associa como parte da política de ajuste a questão da qualificação e da qualidade de vida como garantia da competividade (seletiva) na nova ordem transnacional da economia – remete à questão das políticas públicas de corte econômico e social para a necessária formulação de um projeto para a sociedade. Isso porque, se é difícil imaginar que simples ajustes e reformas de cunho liberal sejam capazes de propiciar vantagens comparativas dinâmicas à economia brasileira,

> *muito menos se pode pretender reduzir as disparidades de renda e resgatar a chamada dívida social sem uma maior cooperação entre governo, empresas e trabalhadores e mais do que isso, sem um projeto nacional de mais longo fôlego que inclua o combate à miséria com dimensão estratégica e não crie falsas oposições entre mercado interno e mercado externo, e entre crescimento e distribuição. Evidentemente falamos é da necessidade de um novo padrão de desenvolvimento que permita incluir os excluídos e tornar virtuoso o novo paradigma.* (Tavares, 1993:22)

Em que pese a discordância sobre a utilização da expressão dívida social, que traz consigo uma visão restritiva da construção de uma ordem democrática no País,[3] a associação articulada de um projeto econômico a um projeto social remete à questão da relação entre desenvolvimento e democracia. Tem-se, aqui, duas dimensões de uma mesma questão: uma primeira, que diz respeito à necessidade urgente de se associar democracia

2 No caso específico das relações de trabalho, a questão da relação entre ciência, tecnologia e trabalho vem sendo objeto de interessantes investigações, reabilitando-se a metodologia das "etnografias de empresa" e buscando-se aprofundar a questão da sujeição da ciência e da técnica aos signos e significados culturais, resgatando-se, de outra perspectiva, a importância das experiências dos sujeitos como um elemento constitucional do âmbito do trabalho. Ver, a respeito, CASTRO (1992).

3 Ver, a respeito, COHN (1987:55-58).

política à democracia social, sob pena de as enormes desigualdades sociais que crivam a sociedade brasileira, como de resto as latino-americanas, ameaçaram os tenros regimes democráticos prevalecentes; a segunda, em decorrência, diz respeito à urgente necessidade de se superar falsa dicotomia entre intervenção estatal no setor econômico e no setor social, o que, no caso brasileiro, vem reduzindo as políticas sociais ao enfrentamento – ineficaz – dos efeitos perversos inerentes ao próprio modelo de acumulação no País.[4] Introduz-se, por essa via, na relação entre desenvolvimento e democracia o enfrentamento da pobreza.

Num diálogo com os conservadores liberais, Belluzzo trata da tensão – indissolúvel, segundo Habermas – que perpassa as relações entre capitalismo e democracia. Ressalta a importância de como para os liberais parece ser possível diminuir o conflito reduzindo o tamanho e as funções do Estado, "despolitizando a economia", que seria regida pela lógica do mercado. Enfatiza também que, para os progressistas, a solução dessa tensão residiria na Reforma do Estado, isso podendo significar, por exemplo, a separação entre as funções econômicas e sociais do Estado: aquelas regidas pelo mercado e estas pelas normas de representação popular e pelos critérios de utilidade social. E valendo-se uma vez mais de Habermas, destaca-se que a tecnificação do mundo da vida resulta na introjeção, nos aparelhos de Estado, dos conflitos entre as esferas de integração social e da liberdade do mercado, expressos numa separação das burocracias: uma "social" e outra "econômica" (Belluzzo, 1991). Reitera, juntamente com os autores anteriormente citados, agora sob um novo ângulo, que naquelas sociedades que se industrializaram a partir de um esforço originário do Estado, as crises tendem a ser solucionadas por Estados que suprimem os procedimentos democráticos, ao contrário do que ocorre nas sociedades democráticas avançadas.

Longe de vislumbrar um horizonte sombrio para a democracia dos países periféricos, trata-se de remeter a discussão de volta à centralidade do Estado, despida agora das antinomias que a vêm marcando. Num instigante – e do ponto de vista formal, pouco convencional – artigo, Guimarães chama a atenção para a dupla dimensão do Estado enquanto relação social de dominação: como aparelho institucional, dotado de maior autonomia em relação ao aparelho "político", mais enfatizada do que a autonomia deste em relação à própria sociedade. E retomando ao papel do Estado como agente de modernização, o autor remete às características da própria sociedade latino-americana, que apesar de ser industrial e capitalista, segue tendo sua "fisionomia patrimonial", reforçando por vezes seus traços autoritários, que "se revelam em síndromes catatônicas, alternando, freqüentemente, fases de estupor (autoritário) com outras de excitação (democrática), mas a rigidez muscular (burocrática) estará sempre presente (Guimarães, 1990:11).

Depreende-se daí, portanto, que o enfrentamento da crise do Estado autoritário latino-americano supõe tanto a democratização social como a democratização do próprio Estado. O primeiro caso diz respeito ao fortalecimento das organizações sociais e sua capacitação para a tomada de decisões; o segundo diz respeito à permeabilidade do aparelho estatal ao controle público e às reformas políticas. E para que se supere a hipertrofia das

4 Ver, a respeito, Cohn (1991:43-49).

funções estatais, o autoritarismo, o corporativismo e o burocratismo, assumindo-se que o Estado na América Latina "continua representando um ator privilegiado para ordernar as disputas de interesses e orientar o processo de desenvolvimento", registra o autor a necessidade de: fortalecer a capacidade política do Estado (aperfeiçoamento de sua capacidade de ordenar as relações entre as organizações da sociedade civil e as instituições políticas); fortalecer sua capacidade técnico-administrativa (descentralização aqui constitui um instrumento-chave); fortalecer sua capacidade de planejamento sem cair no tecnocratismo, enfatizando, portanto, a capacidade de negociação e persuasão sobre a do comando hierárquico; e redefinir as relações entre as Forças Armadas e a sociedade (tanto pela dimensão da moderna e complexa tecnologia requerida pela produção de armamentos quanto pela dimensão política envolvida, na medida em que "o projeto de sociedade gestado nas academias militares segue condicionado ao surgimento de projetos democráticos alternativos" (Guimarães, 1990:23 e segs.).

Regressando ao primeiro autor citado, Peter Evans, após analisar comparativamente experiências concretas do perfil de atuação estatal, concentra ele sua atenção sobre a "capacidade do Estado", "enquanto fator importante na decisão e nos resultados políticos", sugerindo que a capacidade de transformação "demandada pelo ajuste" exige uma combinação de coerência interna e conexão externa que pode ser chamada de autonomia inserida" (Evans, 1993:150). Após as análises comparativas, Evans destaca algumas evidências das características dos Estados do Terceiro Mundo, quais sejam: que a burocracia estatal está em escassez de oferta, e não em excesso; em decorrência, que a capacidade do Estado em desempenhar funções administrativas e outras deve ser abordada como um bem escasso; que quase todos os Estados do Terceiro Mundo tentam fazer mais do que são capazes. A partir daí *conclui o autor que, portanto, o que está na ordem do dia hoje nessas sociedades é a reconstrução, não o desmantelamento do Estado.*

Contrariando, portanto, boa parte da literatura sobre ajustes, segundo a qual se suspeita da capacidade do Estado, temendo-se que o aumento de sua capacidade poderia levar a uma ampliação do seu papel, o que é interpretado como algo negativo em si mesmo, Evans afirma que: "mesmo que o Estado aceite um repertório mais limitado, as demandas de ação estatal excederão o que pode ser fornecido pelas capacidades existentes", sendo necessário o fortalecimento da sua capacidade mesmo na existência de maior seletividade das políticas de ajuste (Evans, 1993:151).

Defende o autor, de maneira enfática e fundamentada, que dotar o Estado de capacidade de transformação exige que se combine coerência interna de sua burocracia com conexão externa – é o que denomina de "autonomia inserida". Mas se *capacidade* significa organizações capazes de ação coletiva sustentável, contrastando com liberdade para aquelas que tomam decisões seguirem a lógica objetiva da situação econômica, a *inserção* faz-se necessária na justa medida em que "as políticas devem responder aos problemas detectados nos atores privados e dependem, no final, destes atores para a sua implementação. Uma rede concreta de laços externos permite ao Estado avaliar, monitorar e modelar respostas privadas a iniciativas políticas de modo prospectivo e após o fato. Ela amplia a inteligência do Estado e aumenta a expectativa de que as políticas serão implementadas. Admitir a importância da inserção coloca de pernas para o ar argumentos em

favor da insolução. As conexões com a sociedade civil se tornam parte da solução em vez de parte do problema'' (Evans, 1993:152).[5]

Não obstante, a eficácia da ''autonomia inserida'' depende, como aponta o próprio autor, da estrutura social abrangente e do caráter interno do Estado, na medida em que este não se reduz a um componente passivo com relação à estrutura social.

Assim, ''autonomia inserida'' revela-se como ''um conceito relacional'', enquanto estruturas e estratégias de Estado acabam por exigir contrapartes sociais complementares, implicando no difícil projeto de construir os partidos e movimentos operários, e acrescente-se organizações não-governamentais, que formem a base de uma ''autonomia inserida'' mais ampla.

Lechner, por outra vertente, assinala que o desafio atual dos países latino-americanos consiste em compatibilizar a integração na economia mundial com a integração social. Nesse sentido, nem o Estado nem o mercado, por si só, revelam-se capazes de compartilhar as exigências de desenvolvimento socioeconômico com as condições de consolidação de uma ordem democrática, tampouco existindo uma divisão de funções que atribua ao Estado a integração nacional, e ao mercado a inserção internacional (Lechner, 1993:243).[6]

E se o desenvolvimento, hoje, para os países latino-americanos significa essa dupla integração, o debate sobre Estado/mercado – e em conseqüência, o lugar do Estado hoje – não pode ficar restrito a um jogo de soma zero. Isso porque não só o desenvolvimento desigual é resultado do livre mercado, como o próprio mercado não pode ser isolado da sua inscrição numa ordem social achando-se condicionado pelas normas morais da própria sociedade. Assim sendo assume-se aqui a conclusão de Lechner, segundo a qual ''o mercado por si só não gera nem sustenta uma ordem social e, pelo contrário pressupõe uma política de ordenação'' (Lechner, 1993:245).

Tal fato traz consigo algumas implicações: não mais circunscrever o debate sobre a construção da ordem democrática ao âmbito político (democracia), mas articulá-lo ao novo padrão de desenvolvimento econômico, tematizando a relação entre ambos; por outro lado, não reduzir o debate sobre a intervenção estatal como compensatória da tendência estrutural dessas sociedades à desintegração social; por fim, não limitar o tema – controverso – sobre a Reforma do Estado ao modelo de um ''Estado subsidiário'' (o termo é de Lechner). O que está em jogo aqui, portanto, é repensar o próprio conceito de Estado, um outro Estado, ''um Estado democrático que integre efetivamente todos os cidadãos'' (Lechner, 1993:247). E na ausência de uma resposta a esse desafio – na medida em que esta é uma inquietação recém-inaugurada entre os especialistas na área – o que o autor propõe, e vai ao encontro do até aqui apontado, é uma agenda de indagações que perpassa desde as funções do Estado após o ajuste estrutural da economia, até o enfrentamento do crescente

---

5 Aqui, vale um registro. O autor não deixa de alertar para o perigo de a inserção transformar-se em clientelismo. Mas enfatiza que é exatamente a combinação de inserção e autonomia que é eficaz, e não cada uma *de per si*.

6 Consultar, também, Lechner (1990).

divórcio entre processos decisórios e legitimidade política, mudanças nos padrões culturais sobre as transformações produtivas e as reformas da institucionalidade política num jogo que se evidencia hoje e onde estão presentes a privatização econômica e político-cultural e, simultaneamente, a busca de modalidades não estatais da esfera pública.

Mas um Estado democrático "que integre efetivamente todos os cidadãos" pressupõe, de um lado, o estabelecimento de uma nova relação Estado/sociedade (e no caso brasileiro a superação da crise do próprio Estado e da crise de governabilidade), e de outro, que se imprima ao Estado capacidade de gestão e de captação de necessidades e demandas sociais.

Neste segundo aspecto, não dissociado do primeiro, ganham destaque a necessidade de fortalecer a capacidade política do Estado (aperfeiçoamento de sua capacidade para ordenar as relações entre a sociedade civil organizada e as instituições políticas), bem como de sua capacidade técnico-administrativa e de planejamento (Guimarães, 1990:266-269).

Em decorrência, esse Estado democrático exige como um de seus atributos uma maior permeabilidade às demandas sociais – políticas macroeconômicas, tecnológicas, científicas e sociais *stricto sensu*, dentre outras, bem como capacidade de detectar necessidades de médio e longo prazos que garantam o desenvolvimento sustentado e sobretudo maior justiça distributiva.

Em ambos os casos o que está em questão é a construção social de um projeto para a sociedade que possibilite nortear critérios legítimos de hierarquização das necessidades e das demandas – respeitada sua temporalidade distinta –, e a negociação política dos distintos interesses em jogo. À guisa de exemplo, um projeto para a sociedade que buscasse o desenvolvimento sustentado com crescimento da democracia e da justiça social implicaria, de imediato, o deslocamento da reflexão segmentada sobre as distintas áreas setoriais no âmbito das políticas públicas de corte social – saúde, habitação, educação etc. – e do cálculo custo-benefício em termos meramente contábeis, para uma formulação mais geral em que pensar o planejamento social significa pensá-la no interior daquele projeto. Caso contrário, essas políticas sociais seguiriam condenadas a se traduzirem em ações aleatórias, de baixa eficiência quanto aos seus objetivos definidos, subordinados à disponibilidade eventual de recursos, e sob o império da dicotomia investimento produtivo/investimento improdutivo; público/privado; Estado/mercado (Cohn, 1991:45 e segs.).

Ademais, independentemente da equação setor público/mercado na execução desses bens de consumo coletivo, essas políticas públicas de corte social seguem sendo simultaneamente regulatórias e distributivas. O que está em pauta, aqui, é a questão da compatibilidade entre democracia e desenvolvimento nas "novas democracias" latino-americanas, e em especial no caso brasileiro, tendo em vista os constrangimentos até o momento presente nas iniciativas de reformas dessas políticas públicas, que as condenam ao fracasso.

Não obstante, se as políticas de ajuste estrutural e de estabilização demandam a presença do Estado, e de um Estado forte, essa exigência é maior na área social,

dada a incapacidade do mercado de integrar produtivamente os mais pobres num prazo eticamente aceitável (Laurell, 1992).[7]

Dessa forma, se para os países do Terceiro Mundo a capacidade ampliada do Estado continua sendo uma exigência, inclusive do ajuste estrutural sustentável e de uma política econômica eficaz, tal como registra também Evans, o mesmo ocorre com maior ênfase na área social. O que se trata aqui é dessa presença de um Estado (forte) democrático assumir não só a coordenação da disputa de interesses presente nessas sociedades, como enfrentar o conflito entre as esferas de integração social e da liberdade do capital, tal como aponta Belluzzo. Nesse sentido, o enfrentamento das questões provocadas pela extrema desigualdade social transformam-nos em problemas coletivos, exigindo portanto, para sua solução, práticas coletivas solidárias, e não como problemas individuais, solúveis pela garantia de maior acesso, via mercado, à educação, à saúde, à moradia etc. tal, como aponta Guimarães.

Estudo recente, publicado pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) também vai ao encontro dessa tese (Altimir, 1994:29): demonstra, por meio de vários indicadores, que as políticas de ajuste na América Latina, para absorverem tanto as mudanças exógenas quanto aquelas relativas à disponibilidade e utilização de recursos e as mudanças estruturais ainda em curso, acabaram por redundar numa distribuição social mais desigual da renda e numa maior incidência da pobreza. Assim, destaca a necessidade da presença de políticas sociais "vigorosas" nesse processo. Isso porque

> *...as perspectivas de aliviar a pobreza somente através do crescimento, sem melhorar a distribuição relativa da renda e sem vigorosas políticas sociais, parecem tão distantes que causam desalento e se tornam contraproducentes para a integração social e, em definitivo, para o crescimento sustentado... Diante das escassas perspectivas de que as rendas primárias se tornem menos desiguais, inclusive sob a tutela das políticas econômicas, a melhoria da eqüidade e particularmente a redução da pobreza absoluta terão que depender muito mais das políticas sociais e de sua eficácia [apesar dos reduzidos recursos fiscais disponíveis].* (Altimir, 1994)

Vários outros autores defendem teses semelhantes, como é o caso de Ignacy Sachs, quando afirma:

> *Ao invés de tratar* Welfare States *como um luxo acessível apenas aos países ricos, os países em desenvolvimento poderiam inverter a seqüência histórica seguida pelos países industrializados. Aonde grassam a pobreza, a exclusão e o desemprego, o* Welfare State *é uma necessidade imediata.* (Sachs, 1994:12)

Se as políticas sociais assumem um lugar de destaque na atual conjuntura dos países de industrialização tardia, e se é pródiga a literatura sobre *Welfare States* latino-americanos – ou sobre os modelos de proteção social latino-americanos –, cabem aqui algumas observações.

---

7 Ver, ainda, VERGARA (1994).

Em primeiro lugar, o registro da necessidade de cautela na importação do debate internacional para a América Latina. De fato, a discussão neoliberal dos países centrais está nucleada pelo tamanho e papel do Estado na área social, num contexto de globalização e numa conjuntura de profundas reformulações dos Estados nacionais. Daí deriva, por exemplo, a centralidade atribuída à noção de *utilidade* no tema da avaliação dos padrões de bem-estar social; à concepção do grau de satisfação de determinadas necessidades básicas; à concepção de que uma parcela eqüitativa dos recursos sociais escassos deve ser assegurada à vida de cada pessoa, dentre outros (Vita, 1993). Derivam, ainda, análises que apontam para algumas questões essenciais que, se não são suscetíveis de serem transplantadas automaticamente para as realidades do capitalismo tardio, têm a relevância de apontar para elementos fundamentais da relação entre políticas sociais e desigualdades sociais.

Dentre esses elementos, destaca-se o fato de que o *Welfare State* incorpora critérios não pertencentes àqueles do mercado quando da alocação e produção de bens – no geral de consumo coletivo –, redundando num entrelaçamento entre suas estruturas e benefícios e as estruturas sociais que ele próprio remodelou. Outro elemento seria a presença de uma contradição de interesses de dupla ordem: de um lado, a desmercantilização dos direitos sociais dos trabalhadores, o que os fortalece politicamente na medida em que enfraquece a autoridade absoluta dos empregadores; e de outro, a resistência que as forças sociais apresentam às iniciativas que buscam restringir o próprio *Welfare State*, na medida em que este "tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil (King, 1988:56).[8]

Dessa perspectiva, três dimensões das políticas sociais devem ser recuperadas: sua articulação com a economia política, a intervenção em cada setor específico que compõe o conjunto da área social, e a dimensão política que contempla a questão da Reforma do Estado com ênfase na perspectiva do controle público, vale dizer, da democratização do Estado e da sua relação com a sociedade, isto é, com os cidadãos.

Com isso, desfoca-se o debate do matiz ideológico Estado *versus* mercado, público *versus* privado, focalização *versus* universalização, incompetência estatal *versus* eficiência privada, dentre outros. Em decorrência, outra implicação consistiria em buscar a construção de um novo projeto para a sociedade que seja também capaz de suplantar a atual crise – social, política e do próprio Estado – nos países latino-americanos. O'Donnell, ao analisar os casos da Argentina, Brasil e Peru, registra que esses países estão atravessando uma crise social de seus Estados, e argumenta que um Estado incapaz de impor sua legalidade sustenta uma *cidadania de baixa densidade*, projetando o governo "uma curiosa imagem que mistura onipotência com a mais pura impotência". Assim, a crise política, também uma crise do próprio Estado, vem acompanhada de uma "exasperada atomização da sociedade... outro lado da moeda da crise do Estado, não só enquanto conjunto de burocracias, mas também – e até mesmo mais – enquanto fonte legal de previsibilidade social" (O'Donnell, 1993:140). E se esse fenômeno é acentuado pelo processo das últimas décadas de enorme "complexificação da sociedade brasileira", utilizando

8 Ver, também, ESPING-ANDERSEN (1991).

a terminologia de Wanderley Guilherme dos Santos, como resultado tem-se, hoje, a atomização da sociedade espelhando e acentuando a própria desagregação do Estado, sendo este o caso das políticas de corte social e de ciência e tecnologia, dentre outras.

Em decorrência desse processo, à fragmentação do aparelho de Estado associa-se uma perda de sua autonomia com relação aos inúmeros segmentos em torno dos quais as classes capitalistas e subalternas se agregaram, representando severos obstáculos à superação da crise atual. Daí impor-se a redefinição da relação Estado/sociedade e a necessidade urgente de se forjar um novo projeto para a sociedade que paute um novo modelo de intervenção pública na área social e que redefina a relação até hoje prevalecente do Estado com a pobreza, ou com os pobres, para uma relação do Estado com os cidadãos.

Em resumo, se a presença do Estado segue sendo central nos processos de ajuste estrutural, e se estes demandam sua forte presença na área social, há que se buscar novas formas de articulação das políticas sociais – aí incluídas as de saúde – com a economia política, o que no caso específico significa buscar novas articulações entre políticas científicas e tecnológicas do setor, que contemplem não só demandas e necessidades sociais já acumuladas, mas também aquelas pautadas pelo novo projeto para a sociedade.

E se esse novo projeto pressupõe, como afirma O'Donnell (1993), a descoberta de áreas importantes em seu impacto sobre a situação geral nas quais a ação competente possibilitaria um aumento dos horizontes de tempo e do escopo de solidariedades, fortalecendo as instituições políticas e sociais, ele também pressupõe a ousadia dos especialistas das distintas áreas para que não se encare "os novos problemas com os olhos do passado", o que significaria atribuir ao Estado a antiga capacidade de regulamentar e dirigir a sociedade nos velhos moldes do Estado desenvolvimentista (Sallum Jr., 1994). Pois dessa forma estar-se-ia condenando as políticas sociais a serem políticas compensatórias das crescentes desigualdades sociais promovidas por um modelo de acumulação excludente, numa política de ajuste estrutural que em si é altamente seletiva, perseguindo-se portanto, uma vez mais, uma modernização que "chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes", enquanto a

> *recuperação da modernidade, para desvendar-lhe o leito por onde ela corre, não faz do alto pela revolução passiva, prussianamente ou pela burocracia. O caminho que leva a ela é o mesmo caminho no qual trafega a cidadania: essa via, que só os países modernos, e não modernizadores, percorreram, não tem atalhos.* (Faoro, 1992:21 e segs.)

E se a busca da modernidade não exclui, ao contrário, pressupõe a presença ativa do Estado, de um Estado democrático que incorpore os cidadãos, ela pressupõe também uma política científica e tecnológica na área da saúde que se assente simultaneamente no pilar da regulação e no pilar da emancipação, pilares fundamentais do projeto sociocultural da modernidade.[9]

---

9 Segundo SANTOS (1991), o pilar da regulação é constituído pelo princípio do Estado, do mercado e da comunidade; o pilar da emancipação é constituído por três lógicas de racionalidade: a estético-expressiva, a moral prática da ética e do direito, e a cognitivo instrumental da ciência e da técnica.

Referências Bibliográficas

EVANS, P. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, 28/29:107-156, Cedec, São Paulo, 1993.

TAVARES, M. C. As políticas de ajuste no Brasil: os limites da resistência. *Textos para Discussão*, 9:7, Iesp, São Paulo, 1993.

LECHNER, N. A modernidade e a modernização são compatíveis? *Lua Nova*, 21:73-86, Cedec, São Paulo, 1990.

LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. *Lua Nova*, 28/29:237-248, Cedec, São Paulo, 1993.

CASTRO, N. A. *Do determinismo à indeterminação? (Ciência, Tecnologia e Trabalho)*. São Paulo: 44ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, 1992. (Mimeo.)

COHN, A. O Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – descentralização ou desconcentração? *São Paulo em Perspectiva*, 1(3):55-58, Fundação Seade, São Paulo, 1987.

COHN. A. O planejamento social no contexto da crise. *São Paulo em Perspectiva*, 5(4):43-49, Fundação Seade, São Paulo, 1991.

BELUZZO, L. G. M. Economia, Estado e democracia. *Lua Nova*, 28/29:201-208, Cedec, São Paulo, 1991.

GUIMARÃES, R. P. O leviatã encurralado: continuidade e mudança no papel do Estado na América Latina. *Planejamento e Políticas Públicas*, 4:5-35, Ipea, Brasília, 1990.

LAURELL, A. C. Avanzar al pasado: la politica social del neoliberalismo. In: LAURELL, A. (Coord.) *Estado y Politicas Sociales en el Neoliberalismo*. México: Fundación Friedrich Ebert (Representação do México), 1992. p.125-146.

VERGARA, P. Rupturas e continuidades na política social chilena. *Lua Nova*, 32:37-67, Cedec, São Paulo, 1994.

ALTIMIR, O. Distribución del ingreso e incidência de la pobreza a lo largo ajuste. *Revista de la Cepal*, 52:7-32, Santiago (Chile), 1994.

SACHS, I. A democracia econômica e social. *Carta – Falas, Reflexões, Memórias*, 10:101-113, Senado Federal, Brasília, 1994.

VITA, A. *Padrões de avaliação de bem-estar*. São Paulo: Cedec, 1993. (Mimeo.)

KING, D. S. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias avançadas. *Novos Estudos Cebrap*, 22:53-78, São Paulo, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova*, 24:85-116, Cedec, São Paulo, 1991.

O'DONNELL, G. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais – uma

visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas. *Novos Estudos Cebrap*, 36:123-145, São Paulo, 1993.

SALLUM Jr., B. Transição política e crise de Estado. *Lua Nova*, 32:133-167, Cedec, São Paulo, 1994.

FAORO, R. A questão nacional: a modernização. *Estudos Avançados*, 6(14):7-22, IEA/USP, São Paulo, 1992.

SANTOS, B. S. Ciência. In: CARRILHO, M. M. *Dicionário do Pensamento Contemporâneo*. Lisboa: Publicações D. Quixote, 1991. p.23-43.

7

Crise, governabilidade e Reforma do Estado: em busca de um novo paradigma

Eli Diniz

A crise internacional dos anos 80 representou para o Brasil, como para os demais países latino-americanos, um ponto de inflexão em seu percurso histórico, determinando um profundo questionamento da modalidade de inserção do País no sistema internacional, da trajetória de industrialização por substituição de importações, bem como da forma de Estado que desencadeou e conduziu essa via de desenvolvimento. No cerne desse processo mais amplo de desestruturação, situa-se a crise do Estado, cujo enfrentamento constitui, ao lado do controle do processo inflacionário, o principal desafio com que, a partir de 1985, vêm se defrontando os governos da Nova República.

Por outro lado, a despeito do peso decisivo dos fatores exógenos, a exaustão do antigo modelo de Estado não pode ser explicada exclusivamente em função do impacto da estruturação de uma nova ordem mundial. É preciso também considerar os processos internos que, ao longo do tempo, contribuíram para o esgotamento das condições de viabilidade daquele modelo. Entre os determinantes internos, cabe destacar, em primeiro lugar, a crise fiscal, cujo aprofundamento colocou em xeque o padrão de financiamento da matriz protecionista e autárquica que, num prazo de cinqüenta anos, transformou o Brasil num país urbano-industrial. Em segundo lugar, é preciso levar em conta o complexo de fatores estruturais que conduziram à corrosão da ordem estatista, em seus diferentes níveis, tais como as formas predominantes de articulação entre o Estado e a sociedade, as relações capital-trabalho, o padrão de administração do conflito distributivo e a modalidade de relacionamento entre os setores público e privado.

A CRISE DO ESTADO: UMA PERSPECTIVA INTEGRADA

Esse processo de desgaste tem, pois, raízes profundas e causas complexas, o que torna inapropriadas abordagens conjunturais e reducionistas. Sob o impacto do surto desenvolvimentista dos anos 70, ainda sob o regime militar, o País experimentou mudanças profundas, evoluindo para um sistema híbrido, caracterizado pela coexistência de antigas e novas configurações organizacionais e institucionais, processo que já se encontrava em estado avançado, quando eclodiram os primeiros sinais de reversão de tendências na esfera

internacional (Santos, 1985). Assim, em contraposição às interpretações dicotômicas, parece-me mais adequada uma perspectiva que integre os dois planos da análise, associando à dimensão externa os condicionamentos internos relacionados à corrosão da ordem pregressa (Diniz, 1991, 1993). No contexto latino-americano, o caso brasileiro ilustra a extenuação do Estado como fator de contenção de uma sociedade civil em processo de expansão e dotada de crescente densidade organizacional. Por esta razão, o descompasso entre Estado e sociedade situa-se no cerne da presente crise. O hiato entre uma institucionalidade estatal rígida, dotada de fraco potencial de incorporação política e uma estrutura social cada vez mais complexa e diferenciada exacerbou as tensões ligadas ao processo de modernização. Instaurou-se um sistema multifacetado de representação de interesses, através do qual a sociedade extravasou do arcabouço institucional vigente, implodindo o antigo padrão de controle corporativo do Estado sobre a sociedade. Combinando formatos corporativos, clientelistas e pluralistas ou ainda estilos predatórios e universalistas de interação entre atores, esse sistema expressaria um profundo processo de reordenamento social que ainda não esgotou suas potencialidades, embora já permita apontar tendências. Entre estas, sobressai o obsoletismo do modelo estatista concentrador, ao lado da atualidade de um padrão mais descentralizado e flexível de ação estatal.

Um fator conjuntural viria a agravar esse quadro de dificuldades, acentuando o divórcio Estado/sociedade. A prioridade atribuída aos programas de estabilização econômica e o acirramento dos conflitos em torno da distribuição de recursos escassos terminaram por esvaziar importantes itens da agenda pública, sobretudo aqueles relacionados com as reformas sociais. Não só a definição de uma estratégia de crescimento econômico, como as perspectivas de atenuação das desigualdades sociais tornaram-se metas cada vez mais distantes. A urgência do controle da inflação se fez acompanhar do abandono dos projetos igualitários, tão enfatizados pela Aliança Democrática responsável pela instauração da Nova República, crescentemente avaliados sob o ângulo de sua extemporaneidade. De acordo com a nova orientação, em nome de um enfoque racional e não populista acerca da pauta de prioridades, a exigência de maior inflexibilidade na gestão dos recursos públicos viria a desaconselhar qualquer postura favorável ao aumento dos gastos sociais. Em conseqüência, privilegiou-se uma agenda minimalista, em franco desacordo com a dinâmica democratizante, esta alargando a participação, diversificando as demandas e multiplicando os canais de vocalização à disposição dos diferentes segmentos da sociedade (Diniz, 1995).

GOVERNABILIDADE E CRISE DO ESTADO

A perspectiva aqui proposta, ao sugerir um diagnóstico da crise institucional centrado na questão do descompasso Estado/sociedade e na ineficácia do poder público na gestão dos problemas mais prementes – como a inflação, a corrupção, a deterioração social e a criminalidade – tem implicações para a caracterização da crise de governabilidade, outro tema candente do debate nacional. Tanto na mídia, como no meio acadêmico, esta crise tem sido recorrentemente atribuída a fatores externos ao próprio Estado.

As análises mais correntes apontam a ingovernabilidade do País como um dos grandes desafios da atualidade brasileira, oferecendo explicações que enfatizam os efeitos

negativos decorrentes da democratização crescente da ordem social e política. Excesso de pressões produzidas pelo aumento desordenado da participação, explosão de demandas, interferência excessiva do Congresso, expansão exagerada do quadro partidário, saturação da agenda, defasagem entre as capacidades de resposta do governo e de pressão da sociedade seriam os aspectos mais destacados pelos vários enfoques. A discussão que se travou nos últimos dez anos – a propósito da elaboração da Constituição de 1988, do plebiscito para a população escolher entre o presidencialismo e o parlamentarismo, e, mais recentemente, no decorrer das sucessivas polêmicas sobre a revisão constitucional – esteve marcada pela ênfase na imagem do governo acossado pela proliferação de pressões. A liberação das demandas reprimidas pelos vinte anos de regime autoritário, a exacerbação das expectativas e a radicalização das posições pelo aumento da competição política seriam interpretados como fatores de agravamento das condições de ingovernabilidade do sistema político, contribuindo para a paralisia decisória do governo e sua crescente perda de credibilidade (Lamounier, 1991, 1992; Martins, 1994).

A sugestão de estratégias restritivas para o enfrentamento desse tipo de dificuldades tornou-se progressivamente dominante. Refrear a sociedade, postergar direitos, combater o desequilíbrio fiscal decorrente da universalização da cobertura previdenciária, disciplinar o sistema parlamentar-partidário pela adoção de reformas como o voto distrital e a redução do número de partidos seriam algumas das soluções preconizadas. Um dos principais alvos seria o poder Legislativo. Segundo o enfoque dominante, a fragmentação partidária e o excesso de poder conferido pela nova Constituição ao Congresso seriam percebidos sob a ótica da cristalização de uma lógica de veto, responsável pelo enfraquecimento da capacidade de ação do Estado. Desta forma, subjacente ao debate, estaria a tensão entre a eficácia na consecução das políticas governamentais e os requisitos da democracia. Tal como num jogo de soma zero, essas metas têm sido tratadas como incompatíveis, constituindo-se o fortalecimento da democracia num fator de erosão da capacidade de governar, produzindo no limite um Estado capturado por interesses contraditórios.

O argumento relativo à crise de governabilidade como decorrência dos excessos da democracia participativa ganhou novo alento em função das dificuldades de execução dos programas de estabilização econômica. O diagnóstico do fracasso dos sucessivos planos apontaria para a orientação populista dos governantes e a interferência de prioridades eleitorais como causas fundamentais do insucesso das políticas de estabilização, já que o cálculo eleitoral comprometeria a coerência dos planos e a firmeza na administração de medidas impopulares (Diniz, 1991, 1993). Em consonância com esse tipo de interpretação, a maioria das análises sobre as condições favoráveis ao êxito das políticas de ajuste, no Brasil e na América Latina, enfatizaria a necessidade de um Estado forte e autônomo, dotado de amplas prerrogativas de ação para sobrepor-se à pressão dos interesses organizados e vencer as múltiplas resistências à implementação de suas decisões (Kaufman, 1989; Haggard & Kaufman, 1993). Alguns autores chegariam ao ponto de estabelecer uma associação entre democracia e insucesso das estratégias de estabilização em decorrência da suposta imobilidade dos governos diante dos conflitos e do poder de veto de poderosos interesses contrariados. Assim, quanto mais forte o regime, mais alta seria a probabilidade de êxito (Skidmore, 1977; Kaufman, 1985).

Essa linha de reflexão inspiraria estratégias de reforço da capacidade decisória do Executivo como forma de evitar o bloqueio das forças sociais e/ou políticas. No Brasil,

consolidou-se o estilo tecnocrático de gestão pública, prescrevendo-se o enclausuramento burocrático das decisões e o insulamento dos núcleos técnicos na cúpula governamental como garantia de preservação da racionalidade das políticas formuladas. Assim, equipes de especialistas, confinadas no interior da alta burocracia, tomam e executam as decisões que definem os rumos e as diretrizes da política nacional. Esse estilo não favorece as práticas de consulta e de negociação que, em outros países, deram respaldo às políticas de ajuste dos anos 80, viabilizando a articulação de pactos de alto teor de abrangência. Ao contrário, a opção das elites estatais brasileiras privilegiou vias coercitivas de implementação, o que se traduziu pela preferência por instrumentos legais capazes de viabilizar a precedência e supremacia do Executivo diante do poder Legislativo e da sociedade. Aprofundou-se, assim, a tendência prevalecente, sob o regime militar (1964-1985), ao governo por Decretos-leis, substituídos, a partir da promulgação da Constituição de 1988, pela figura das Medidas Provisórias (MPs), vastamente utilizadas pelo governo na execução de um amplo espectro de políticas públicas, abarcando não só as políticas macroeconômicas, como políticas setoriais de alcance menos geral (Diniz, 1995). Desta forma, as críticas ao excesso de interferência do Legislativo como fator de ingovernabilidade carecem de sustentação empírica (Figueiredo & Limongi, 1994, 1995). O que tem se verificado não é a paralisia decisória resultante de explosão de demandas, mas o contraste entre a hiperatividade decisória do governo e sua falência executiva (Diniz, 1995). Tal desequilíbrio tem por base a hipertrofia da capacidade legislativa concentrada na alta burocracia governamental, cuja produção legal, entre agosto de 1994 e julho de 1995, foi cerca de seis vezes superior à produção média do Congresso, nesse mesmo período (Monteiro, 1995).

Ao contrário, portanto, da visão mais corrente, o argumento aqui proposto sustenta que a crise do poder público não pode ser explicada sem levar em consideração as especificidades do processo de constituição do Estado brasileiro e as tensões internas do modelo historicamente consolidado, que, no decorrer do tempo, provocaram sua erosão. Assim, o foco deve ser deslocado para aspectos intrínsecos ao funcionamento da máquina estatal, examinando as condições que levaram à deterioração da capacidade de ação do Estado, comprometendo sua eficácia na administração da crise.

Segundo esse enfoque, a Reforma do Estado deve ser analisada em conexão com a problemática da consolidação democrática e não em contraposição às injunções da democracia. Para tanto, cumpre evitar as ciladas derivadas de duas das principais dicotomias que turvam as análises mais correntes. De um lado, a polaridade Estado/mercado, que contrapõe uma visão maximalista, ainda presa à matriz estatista, a uma concepção minimalista, responsável pela idealização do mercado. De outro, a dicotomia entre racionalidade governativa e imperativos democráticos, aquela informada por uma lógica concentracionista e discricionária, em contraste com a dinâmica descentralizadora, plural e competitiva do jogo democrático.

Tais considerações levam-me a sustentar a necessidade de uma reformulação radical das concepções dominantes sobre governabilidade. Impõe-se a ruptura com as visões reducionistas, unidimensionais e tecnocráticas, cujas implicações consistem na redução das explicações a uma causa única, em geral identificada com fatores exógenos, deslocando o foco do Estado para a sociedade ou para a arena da representação política. De forma similar, sugiro a necessidade de formular um novo paradigma para pensar a Reforma do Estado e

oferecer um diagnóstico alternativo. Finalmente, é preciso redefinir o conceito de autonomia do Estado, enquanto concentração decisória e insulamento burocrático, bem como o modelo de gestão pública tributário desse tipo de perspectiva.

REFORMA DO ESTADO: DELINEANDO UM NOVO PARADIGMA

Retomando a argumentação até aqui desenvolvida, a crise do Estado extrapola as questões ligadas ao poder decisório concentrado nas agências governamentais, envolvendo ainda e, sobretudo, a capacidade de fazer valer as decisões tomadas e implementar as políticas formuladas. Tal como foi ressaltado, ingovernabilidade no Brasil não pode ser interpretada em termos de incapacidade ou paralisia decisórias. Ao contrário, à luz dos fatos, a crise do poder público manifesta-se pelo agudo contraste entre hiperatividade decisória e falência operacional.

O 'gargalo' das políticas de ajuste reside principalmente no processo de implementação. Tal deficiência, por sua vez, acha-se ligada a três fatores basicamente. Em primeiro lugar, o Estado carece de instrumentos e condições operacionais satisfatórios. Em segundo lugar, as estratégias de implementação formuladas pelas elites governamentais revelaram-se inadequadas do ponto de vista da capacidade de mobilizar apoios externos. O privilegiamento de estratégias coercitivas levou a que se desconsiderasse a criação de arenas de negociação e de redes articulando os principais interesses envolvidos, inviabilizando, desta forma, táticas voltadas para a busca do consentimento ativo da população. A experiência das Câmaras Setoriais representa evidentemente um corte em relação a esse tipo de orientação. Criadas em 1991, as Câmaras objetivaram viabilizar políticas setoriais concertadas, baseando seu funcionamento em processos de negociações tripartites, envolvendo governo, lideranças empresariais e sindicais. De eficácia variável, tiveram bastante êxito no caso do setor automotivo, em que os acordos viabilizaram um ajuste criativo em razão da abertura comercial, possibilitando o reerguimento e a melhoria do desempenho do complexo automotivo como um todo. Entretanto, foi um esforço localizado, que despertou fortes resistências no interior da própria equipe econômica governamental. O que se observou, efetivamente, foi o descompasso entre a ênfase nas diretrizes liberais no comando da economia, por um lado, e o alto grau de centralização e fechamento do processo decisório, por outro (Diniz, 1994). Por último, os fracassos sucessivos provocados pelos bloqueios na implementação, gerando a perda da credibilidade do governo, contribuíram para deslanchar a resistência passiva ao poder estatal. Fecha-se, assim, o círculo vicioso responsável pela baixa eficácia do Estado brasileiro. Este encontra-se diante de uma situação paradoxal: decide, legisla e regula em proporções consideráveis, revelando-se, porém, impotente na consecução de suas metas. A resistência passiva generalizada e fragmentária, o desrespeito sistemático dos comandos e regulações estatais podem ter um efeito de bloqueio das decisões governamentais tão efetivo quanto o poder de veto de poderosas coalizões distributivas. Por essa razão, este fator deve ser levado em conta.

A inoperância acima referida adquiriu particular visibilidade através do insucesso dos oito programas de estabilização, executados pelos dois primeiros governos da Nova República (1985-1992). Provocando grande desgaste de recursos financeiros e políticos,

alargando o leque dos problemas não resolvidos, a incapacidade de obter resultados satisfatórios acentuou a percepção da intratabilidade das questões mais prementes enfrentadas pelo País, tais como a inflação, a miséria e a violência, expressando-se através do desencanto e do sentimento de impotência política. As conseqüências refletiram-se no processo eleitoral, manifestando-se pela volatilidade dos votos e a alta taxa de alienação eleitoral (Diniz, 1989; Santos, 1992), nas eleições nacionais e estaduais, ao longo dos dez últimos anos. A eleição de Fernando Collor para a Presidência da República, em 1989, representou o auge dessa dinâmica de frustração de expectativas, perda de credibilidade e deterioração institucional.

Levando em conta tais considerações, cabe ressaltar a relevância da dimensão política para a eficácia da ação estatal. Esta não depende apenas da capacidade de tomar decisões, mas das estratégias políticas de implementação. De acordo com o enfoque de teor pluridimensional aqui proposto, o êxito das políticas governamentais requer, além dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros controlados pelo Estado, a mobilização dos meios políticos de execução. A garantia da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular alianças e coalizões que dêem sustentabilidade às políticas governamentais, qualquer que seja o regime político em vigor (Grindle & Thomas, 1991; Silva, 1993). Evitar a ação errática, garantindo continuidade e coerência no tempo, são aspectos essenciais à consolidação das políticas a médio e longo prazos.

Essa linha de reflexão impõe a necessidade de se definirem novas formas de gestão, através da criação de mecanismos e instrumentos que viabilizem a cooperação, a negociação, bem como a busca de acordos e parcerias. Trata-se de uma mudança de ótica, capaz de estimular estratégias que ampliem as condições de eficácia governamental. Esta não deve, como tem ocorrido, ser entendida exclusiva ou principalmente em termos de centralização, expansão e alta discricionariedade do poder estatal. O que se requer não é um Estado forte, no antigo sentido do termo, qual seja, Estado com plenos poderes, insulado, dotado de forças para tutelar a sociedade e infenso aos mecanismos de controle externo. Os efeitos internos das transformações desencadeadas pelo processo de globalização, ao lado do esgotamento do antigo modelo econômico, tornaram historicamente anacrônico o padrão de Estado onipotente e centralizador. As novas condições pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, mantendo, ao mesmo tempo, instrumentos de supervisão e controle. Ao contrário de uma tática excludente, implícita no recurso ao insulamento burocrático, impõe-se a busca do consentimento ativo pelo incentivo às formas associativas e redes de solidariedade.

Sob esse aspecto, a estratégia do insulamento é irrealista, já que a meta almejada, qual seja, implementar escolhas públicas imunes às pressões dos interesses particulares, não é factível (Cohen & Rogers, 1992). Tudo o que se consegue é eliminar alguns interesses em benefício de outros, em geral, os que detêm maior poder de barganha. Por outro lado, uma incorporação não predatória não se produz espontaneamente. É preciso produzir um meio associativo favorável ao desempenho governamental eficiente por meio de uma estratégia deliberada de ação, voltada para encorajar a governança econômica e social onde for apropriado e eficaz (Cohen & Rogers, 1992:426). Em outros termos, superar a dicotomia Estado/mercado implica novo estilo de gestão pública e novo padrão de articu-

lação Estado/sociedade, reformulando as práticas mais convencionais de administração pública. Através da criação de oportunidades e incentivos induzidos por novos arranjos institucionais é possível afetar a formação e o modo de atuação dos grupos no sentido almejado. Esse resultado, vale insistir, não pode ser alcançado aleatoriamente. Aqui também se revela a obsolescência dos antigos desenhos institucionais e a atualidade de um paradigma que combine as noções de governabilidade e "governança" para repensar a Reforma do Estado (Diniz, 1995).

A noção de fortalecimento da eficácia do Estado, em termos do aprimoramento da sua capacidade de ação, é, portanto, um imperativo da Reforma do Estado. Torna-se cada vez mais presente na agenda pública a proposta que preconiza a transformação do Estado, de forma a torná-lo capaz de implementar com êxito suas políticas e de fazer valer suas decisões. As reformas até o momento empreendidas revelaram-se inócuas e mesmo prejudiciais, fragilizando as estruturas estatais, ao invés de fortalecê-las. Assim, o bloqueio das ações estatais não pode ser associado ao excesso de demandas ou à ação não cooperativa do Congresso, decorrendo basicamente da erosão do Estado, processo que corroeu seus recursos administrativos e comprometeu sua capacidade de governo. O auge desse processo de desgaste ocorreu durante o Governo Collor, quando, sob a inspiração de uma concepção minimalista, a Reforma do Estado foi definida em termos de enxugamento da máquina burocrática, traduzindo-se por cortes de pessoal e eliminação indiscriminada de agências. O resultado foi o desmantelamento do aparelho governamental, agravando-se a situação de falência do setor público. Reverter a desarticulação do poder estatal é, pois, um dos objetivos a serem alcançados.

O 'gargalo' na condução das políticas estatais revela-se também no fraco desempenho do governo quanto à consecução das metas coletivas. Estas acham-se comprometidas pela baixa capacidade de coordenação do Estado, o que dificulta a compatibilização dos fins definidos socialmente. Coordenação significa submeter a lógica dos interesses em jogo a um sistema integrado capaz de ajustar as diferentes visões. Longe de eliminar o conflito, cabe administrá-lo de forma eficiente, isto é, de forma compatível com a racionalidade governativa, que é, por sua vez, definida em função de um projeto coletivo.

Pensar a Reforma do Estado em conexão com o objetivo da consolidação democrática requer que a ação do Estado esteja afinada com um projeto global. Sob uma concepção estreita, predomina a tendência a entender eficiência estatal como decorrência direta do grau de clareza e precisão através do qual se definem as metas a serem alcançadas. Por outro lado, democracia envolve justamente a problematização do processo de constituição dos fins, necessariamente múltiplos e mesmo antagônicos, sobretudo numa sociedade complexa e diferenciada como a brasileira (Reis, 1993, 1994, 1995). Agregar e compatibilizar tais fins requer procedimentos contínuos de negociação. Sob esse aspecto, a visão aqui proposta contrapõe-se à perspectiva estatista e à noção de autonomia do Estado enquanto capacidade de situar-se acima das pressões, já que esta implicaria advogar a definição das metas pelas próprias elites estatais, dissociadas da esfera onde se manifestam os interesses, sobretudo aqueles mais dispersos e menos organizados, em franca desvantagem em relação aos demais. De forma similar, é preciso recuperar a ética do interesse público, crescentemente banida do ideário político por sua suposta afinidade com a noção de interesses nacionais, por sua vez, estigmatizada por incompatibilidade com a agenda da

modernidade dominada pela idéia da globalização enquanto força integradora. Entretanto, a ação estatal não pode ser dissociada de uma noção de bem comum e da garantia da preservação de algum grau de responsabilidade pública na tomada de decisões. Esse argumento encontra respaldo numa linha teórica que ressalta os aspectos igualitários envolvidos na noção de democracia associativa, a qual, por sua vez, situa as diferentes concepções de bem comum como um importante referencial do processo decisório numa ordem democrática. Nas palavras de Cohen & Rogers,

> *A idéia central da democracia associativa é neutralizar as facções através de uma política deliberada de associação enquanto consegue-se como contrapartida de tais grupos a contribuição para a governança igualitária democrática. Isto não procura abolir a governança afirmativa, nem isolar o Estado da sociedade, nem meramente abrir um bazar de negociações entre um maior número de grupos igualmente subsidiados. Em lugar disto, propõe-se agir diretamente num environment associativo da ação pública, de modo a fazer associações menos facciosas e mais apoiadas num ordenamento de normas igualitário-democráticas* (Cohen & Rogers, 1992:425. Tradução livre)

Por outro lado, para não ser uma expressão vazia ou puramente retórica, interesse público deve refletir a operação eficiente das instâncias de agregação, onde se dá a compatibilização do leque diversificado e contraditório das demandas sociais. Em outros termos, traduz-se num projeto coletivo que representa a capacidade do sistema político em geral e das elites governantes em particular de conviverem com o dissenso e o conflito não através do esforço de anulá-los, mas da disposição para a negociação e o compromisso.

A ineficiência estatal em termos da primazia das metas coletivas torna-se particularmente perversa numa sociedade como a brasileira, marcada por graus substancialmente elevados de desigualdade social e caracterizada pelo contraste entre um sistema social híbrido e multifacetado e amplos vazios institucionais, configurando-se graus extremos de destituição política, ao lado da privação social. As duas modalidades de destituição reforçam-se mutuamente, inviabilizando o pleno exercício da cidadania. O sistema político brasileiro tem, sem dúvida, as características essenciais de uma poliarquia, entre as quais a garantia de eleições livres e periódicas, baseadas no sufrágio universal e em partidos competitivos, representando diferentes correntes inclusive com um espaço demarcado para as forças oposicionistas, além de ampla liberdade de associação e de expressão. Em contrapartida, temos uma democracia deficitária em termos da garantia de igualdade de condições para o exercício de uma cidadania plena. Em outros termos, a esfera poliárquica se sobrepõe a grandes espaços institucionalmente vazios, onde o que prevalece é a ausência de direitos e a falta de acessibilidade à ordem legal. O direito de acesso aos bens públicos e serviços essenciais, às instâncias políticas e à Justiça, o direito de apelar contra arbitrariedades e de exigir providências diante da omissão dos poderes públicos estão distribuídos de forma extremamente desigual (Santos, 1992). Eis porque alguns autores consideram que temos uma democracia peculiar, em que o Estado revela-se incapaz de fazer valer seus ordenamentos legais sobre todo o território nacional e através das várias categorias da estratificação social (O'Donnell, 1991, 1993).

Há, portanto, uma rarefação do poder público, uma inércia na prestação de serviços básicos e uma ausência de canais para a expressão de direitos elementares, deixando camadas expressivas da população à margem da área de atuação das instituições encarregadas de resolver seus problemas primários de saneamento, saúde, segurança, transporte e educação. A lacuna deixada pela omissão do Estado no atendimento de necessidades fundamentais, bem como pela inexistência de políticas sociais efetivas abre o espaço para a proliferação de práticas predatórias e a disseminação da insegurança generalizada. As áreas social e territorialmente periféricas criam sistemas paralelos de poder que tendem a alcançar níveis extremos de violência e arbitrariedade. O fenômeno manifesta-se pelas altas taxas de criminalidade, pela corrupção e ineficiência da polícia, pela impunidade do tráfico, pela justiça privada, enfim, pela subversão cotidiana das normas e preceitos legais, instaurando-se uma situação de hobbesianismo social (Santos, 1992).

CONCLUSÃO

Reverter esse quadro requer mais do que a ampla liberdade de ação para tecnocracias iluminadas, enclausuradas na burocracia. Tal mudança impõe o fortalecimento dos nexos com a sociedade e a política. Como foi salientado no decorrer deste trabalho, as crises de governabilidade e do Estado são indissociáveis e devem ser focalizadas em suas múltiplas dimensões. Aspectos conjunturais ligados aos efeitos econômicos e políticos da crise internacional associam-se à dinâmica interna de corrosão da ordem estatista sob a qual se deu a construção do capitalismo industrial no País, gerando um quadro complexo e multifacetado, o que torna inapropriada a busca de explicações unicasuais e reducionistas.

As estratégias de enfrentamento de crises desta natureza, como foi ressaltado, não podem perder de vista a meta da consolidação democrática. Sob esse aspecto, é imprescindível compatibilizar eficiência do Estado e aprimoramento da democracia, reduzindo o duplo divórcio Executivo/Legislativo e Estado/sociedade. A complexidade dos problemas envolvidos requer o refinamento da análise, enfatizando-se a dimensão política, ao lado da dimensão técnica no que se refere à caracterização da Reforma do Estado.

Desta forma, a noção de eficácia do Estado implica não apenas questões ligadas à competência e eficiência da máquina estatal, mas também aspectos ligados à sustentabilidade política das decisões e à legitimidade dos fins que se pretende alcançar através da ação governamental. Aumentar os graus de governabilidade de uma ordem democrática exige não apenas um melhor desempenho da máquina burocrática, elevando seu nível técnico, mas o reforço da responsabilidade do Estado diante das metas coletivas e das demandas sociais dos diferentes segmentos da população. O problema da governabilidade deve ser examinado, cabe insistir, em seu teor pluridimensional, envolvendo os instrumentos institucionais, os recursos financeiros e os meios políticos de execução. Por sua vez, a Reforma do Estado, crucial para a construção de uma nova ordem, implica maximizar as condições de governance do sistema estatal, através da expansão das capacidades de comando, de coordenação e de implementação do Estado, ao lado do aperfeiçoamento dos meios de intervenção na ordem associativa. Em última instância, tais objetivos requerem

uma estratégia política para conduzir acordos e alianças, articulando arenas de negociação às instituições estatais.

Em síntese, a sugestão de um novo paradigma para pensar a Reforma do Estado impõe a ruptura com os enfoques tecnocrático e neoliberal. O primeiro, ao privilegiar o insulamento das elites estatais, a primazia do conhecimento técnico e o alijamento da política, conduz a uma visão irrealista porque calcada na despolitização artificial dos processos de formulação e execução de políticas. O segundo, influenciado pela ótica minimalista, enfatiza unilateralmente a redução do Estado, subestimando o papel do reforço e revitalização do aparelho estatal para o êxito de suas políticas, bem como a relevância da intervenção governamental para que o mercado funcione de forma eficiente, em consonância com um projeto coletivo. Finalmente, a proposta desse novo paradigma implica não só a redefinição do conceito dominante de autonomia estatal – entendido exclusivamente em termos de concentração do poder decisório na cúpula burocrática visando ao aumento de sua capacidade de sobrepor-se às pressões e resistências – como também do modelo de gestão pública associado àquele conceito.

Referências Bibliográficas

COHEN, J. & ROGERS, J. Secondary associations and democratic governance. *Politics & Society*, 20(4), (special issue: secondary associations and democracy), 1992.

DINIZ, E. Crise política, eleições e dinâmica partidária no Brasil: um balanço histórico. *Dados*, 32(3), Iuperj, Rio de Janeiro, 1989.

DINIZ, E. Empresariado e projeto neoliberal na América Latina: uma avaliação dos anos 80. *Dados*, 34(3), Iuperj, Rio de Janeiro, 1991.

DINIZ, E. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Socias*, 20, 1993.

DINIZ, E. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, 37(2), Iuperj, Rio de Janeiro, 1994.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Iuperj, Rio de Janeiro, 1995.

FIGUEIREDO, A. C. Poderes legislativos e o poder do Congresso. *Monitor Público*, 5:33-37, ano 2, 1995.

FIGUEIREDO, A. C. & LIMONGI, F. A atividade legislativa no Congresso pós-Constituinte. *Novos Estudos Cebrap*, 38, São Paulo, 1994.

GRINDLE, M. S. & THOMAS, J. W. Policymakers, policy choices and policy outcomes: political economy of reform in developing countries. In: PERKINS, D. & ROEMER, M. (Eds.) *Reforming Economic Systems in Developing Countries*, Boston: Harvard University Press, 1991.

HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. O Estado no processo de iniciação e de consolidação de reformas orientadas para o mercado. In: SOLA, L. *Estado, Mercado e Democracia: Política e Economia Comparada*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

KAUFMAN, R. K. Democratic and authoritarian responses to the debt issue: Argentina, Brazil and Mexico. *International Organization*, 39, 1985.

KAUFMAN, R. K. The politics of economic adjustment policy in Argentina, Brazil and Mexico: experiences in the 1980s and challenges for the future. *Policy Sciences*, 22:3-4, 1989.

LAMOUNIER, B. *Depois da Transição, Democracia e Eleições no Governo Collor*. São Paulo: Loyola, 1991.

LAMOUNIER, B. Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990. In: REIS VELLOSO, J. P. dos. (Coord.) *O Brasil e as Reformas Políticas*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992.

MARTINS, L. Instabilidade política e governabilidade na construção democrática. In:

REIS VELLOSO, J. P. dos. (Coord.) *Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana.* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1994.

MONTEIRO, J. V. O poder de propor: ou, a economia das Medidas Provisórias. *Revista de Administração Pública*, 29(4), out./dez. 1995.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? *Novos Estudos Cebrap*, 31:25-40, São Paulo, 1991.

O'DONNELL, G. On the State, democratization and some conceptual problems: a Latin American view with glances at some postcommunist countries. In: WHITEHEAD, L. (Ed.) *Economic Liberalization and Democratization: Explorations of the Linkages, World Development* (special issue). New York: Pergamon Press, 1993.

REIS, F. W. Estado liberal, projeto nacional, questão social. *Planejamento e Políticas Públicas*, 9:145-168, 1993.

REIS, F. W. Notas sobre a Reforma do Estado. *Revista do Serviço Público*, 118(3):17-26, ano 45, 1994.

REIS, F. W. Governabilidade, instituições e partidos. *Novos Estudos Cebrap*, 41:40-59, São Paulo, 1995.

SANTOS, W. G. dos. A 'Pós-Revolução' brasileira. In: JAGUARIBE, H. et al. *Brasil, Sociedade Democrática.* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1985.

SANTOS, W. G. dos. Fronteiras do Estado Mínimo: indicações sobre o híbrido institucional brasileiro. In: REIS VELLOSO, J. P. dos. (Coord.) *O Brasil e as Reformas Política.* Rio de Janeiro: J. Olympio, 1992. p.49-94.

SILVA, E. Capitalist coalitions, the State and neoliberal economic restructuring, Chile 1973-88. *World Politics*, 45, 1993.

SKIDMORE, T. The politics of economic stabilization in postwar Latin America. In: MALLOY, J. (Coord.) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America.* Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1977.

8

O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas

Marta Arretche

O debate sobre a Reforma do Estado tem certamente na descentralização um de seus pontos centrais. Até muito recentemente, parecia reinar quase absoluto consenso em torno de suas virtudes e, por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes de orientação política têm articulado positivamente propostas de descentralização a diversas expectativas de superação de problemas identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais.

Como se sabe, na década de 80 ocorreram reformas de tipo descentralizador em um número expressivo de países.[1] É certo que tais reformas foram realizadas segundo estratégias distintas, sendo as mais conhecidas a desconcentração, a delegação, a transferência de atribuições e a privatização ou desregulação.[2] Um movimento tão expressivo dá a impressão de que "a roda da história pende para a descentralização". Neste mesmo movimento, ocorreu uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político impingiram a este tipo de reformas um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas[3] e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública.

---

1 De 75 países considerados em vias de desenvolvimento ou em economias de transição, 63 teriam implementado reformas na quais teria ocorrido um processo de transferência de poder político para os governos locais (DILLINGER, 1995:1).

2 Por *desconcentração* entende-se a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central; por *delegação* entende-se a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não-vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo governo central; por *transferência de atribuições* entende-se a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central e, finalmente, por *privatização* ou *desregulação* entende-se a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

3 É interessante observar que em torno da descentralização como instrumento necessário de democratização das relações políticas agregaram-se correntes de origens políticas muito distintas. Defendem esta nova forma de gestão dos assuntos do Estado aqueles que, com base nos velhos preceitos de liberalismo político, reclamam instrumentos de proteção das liberdades individuais contra as ameaças de um Estado necessariamente invasivo, bem como aqueles que, com base em ideais libertários, reclamam um aprofundamento da vida democrática e, portanto, formas de superação dos limites da democracia representativa.

Em outras palavras, a partir de perspectivas políticas distintas, produziu-se um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, *por definição*, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disto, fortaleceriam e consolidariam a democracia. Igualmente tal consenso supunha que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes e que, portanto, elevariam os níveis reais de bem-estar da população. Portanto, reformas do Estado nesta direção seriam desejáveis, dado que viabilizariam a concretização de ideais progressistas, tais como eqüidade, justiça social, redução do clientelismo e aumento do controle social sobre o Estado. Simetricamente, passou-se a associar centralização a práticas não democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como conseqüência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo.

Reduzidos talvez a seus termos mais essenciais, estes foram os termos do debate sobre a descentralização nos anos 80. De cunho essencialmente *normativo*, ela certamente pautou parte significativa dos programas de Reforma do Estado em diversos países. No entanto, dez a quinze anos de implementação destas reformas têm permitido abordar o tema de um ponto de vista *analítico* e problematizar este consenso.

Este trabalho pretende contribuir nesta direção. Tento demonstrar que várias das associações positivas que foram estabelecidas pelo consenso dos anos 80 não se sustentam nem de um ponto de vista da construção lógica dos argumentos, nem empiricamente. Não se trata, contudo, como pode parecer a princípio, que pretendo demonstrar que a descentralização não permita viabilizar a realização daqueles objetivos; trata-se tão-somente de demonstrar que várias das expectativas que repousaram sobre esse conjunto de associações positivas não são um resultado necessário e automático da descentralização. Para tal, tentarei desagregar analiticamente os argumentos que sustentaram os termos do debate nos anos 80, problematizando-os do ponto de vista conceitual e empírico. Neste sentido, mais do que apresentar conclusões sobre as questões examinadas, este é essencialmente um texto provocativo.

Na seção "Acerca das relações entre descentralização e democracia", procuro discutir o argumento que associa positivamente descentralização à democracia e, simetricamente, centralização a Estados e sistemas políticos menos democráticos. Para isto, procuro argumentar que a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões. Paralelamente, recorrendo à história do processo de formação das instituições políticas na França e Espanha, procuro demonstrar com evidências empíricas o quanto são problemáticas as relações entre centralização e autoritarismo. Pretendo mostrar que tais associações podem ser melhor examinadas pela análise da forma pela qual articularam-se historicamente elites do governo central, de um lado, e elites locais e regionais, de outro, em um determinado modelo de Estado. É precisamente este processo histórico, pelo qual as elites de diferentes instâncias integram-se (ou não) no interior das instituições políticas, que explicam a natureza das reformas descentralizadoras ocorridas e o discurso político que lhes serve de sustentação. Na seção

"Acerca das relações entre descentralização e o papel do governo central", pretendo discutir o argumento segundo o qual a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do nível central de governo. A problematização deste argumento será feito com base no exame da forma de expansão do Estado brasileiro no regime militar e seu impacto sobre o novo conflito federativo, bem como na avaliação da dinâmica da descentralização no Brasil, particularmente no que diz respeito às políticas sociais. Esta tem revelado a necessidade de uma *expansão seletiva* (Haggard, 1995) das atividades do governo. Contrariamente às teses que advogam a redução do escopo de atuação do governo federal, o sucesso da descentralização depende – isto sim – de uma redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo. Na seção "Acercadas possíveis relações entre descentralização e clientelismo", pretendo discutir o argumento que defende que a descentralização de políticas públicas é capaz de – por si só – reduzir os elevados graus de apropriação privada dos bens e serviços do Estado identificados nas grandes e pesadas estruturas burocráticas. Busco identificar os fundamentos históricos do uso clientelístico de recursos públicos, para procurar mostrar que a viabilidade de que tais práticas ocorram depende mais fortemente da natureza das relações entre burocracias públicas e das possibilidades de controle efetivo dos cidadãos sobre a ação dos governos do que da escala ou nível de governo responsável pela prestação dos serviços. Uma eventual redução do clientelismo ou a construção de formas mais transparentes e efetivas de prestação de serviços sociais não decorrem ou não são um subproduto necessário da transferência de atribuições para níveis descentralizados de oferta e gestão de bens públicos.

Não se trata (aqui) de defender (ou não) – a partir de um ponto de vista normativo – a descentralização das estruturas administrativas no Brasil, mas de examinar as condições sob as quais tal reforma tem se processado. Na verdade, este é um processo já em curso no Brasil, dados: a crise do Estado desenvolvimentista e de suas bases de sustentação – especialmente do papel de planejador, financiador e propulsor do desenvolvimento desempenhado até muito recentemente pelo governo federal – e o processo de consolidação democrática, no qual novos atores políticos, dotados de recursos políticos e institucionais relevantes, disputam com as instituições federais o papel de condução do processo político.

Na verdade, com a redemocratização – e especialmente com a emergência de governadores de estado e do Congresso como atores decisivos no processo decisório[4] – reequilibraram-se as condições de negociação entre elites políticas regionais e federais na barganha federativa. Assim, as medidas descentralizadoras ocorridas no Brasil a partir da década de 80 – que, aliás, não são muitas – são resultado da disputa de poder por parte de elites políticas de âmbito local, cujos recursos institucionais, especialmente o controle

---

4 É interessante, aliás, observar que a luta política pela descentralização no Brasil passa-se essencialmente no interior da esfera estatal, vale dizer, as demandas que a impulsionam são realizadas por atores tais como prefeitos, governadores, técnicos de agências estatais e especialistas em questões de políticas públicas. Estas, por sua vez, não encontram grande ressonância no âmbito da sociedade civil; na verdade, os movimentos sociais dirigem suas reivindicações ao setor público tomado genericamente, independentemente do nível de governo envolvido (Grossi, 1989:75). Assim, por razões de proximidade apenas (e não por princípios políticos), os governos locais tornam-se o alvo direto destas reivindicações e são mais fortemente pressionados a atendê-las.

de máquinas eleitorais e administrativas locais, foram notavelmente fortalecidos com a retomada da competição eleitoral como instrumento da legitimidade dos governantes. Ora, mantidas as regras democráticas e as características institucionais do sistema político brasileiro – presidencialismo com expressivo poder dos governadores e do Congresso – portanto, mantida a balança de poder do novo equilíbrio federativo, é pouco provável a (re)centralização nos moldes vigentes até o início da década de 80; ao contrário, tende a aprofundar-se a direção descentralizadora da Reforma do Estado, ainda que, dada a ausência de um novo arranjo pactuado, não seja inteiramente improvável a (re)centralização.

ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA

Correntes de opinião de distintos matizes associam positivamente descentralização e democracia. Ou, melhor dizendo, consideram que contemporaneamente a descentralização é uma condição para a realização do ideal democrático. Para alguns, comprometidos com o ideário da radicalização democrática, a descentralização representa uma estratégia pela qual criar-se-iam (ou conferir-se-ia poder efetivo a) instituições que viabilizem a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Para Jordi Borja, por exemplo:

> *La izquierda se confronta em Europa com la reforma de sus propios Estados nacionales, em sentido teoricamente democratizador: la descentralización. (...) La unica forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, la distancia com los actores sociales, etc. consiste em crear instituciones que tengam una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondam a sujetos sociales, a ciudadanos que de alguma forma se sientam identificados entre ellos, que tienem una identidad comunitaria. (...) La democracia territorial que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar, sólo puede construirse sobre bases locales. En resumen: la democracia se expandirá únicamente si se desarrolan las instituciones políticas locales.* (Borja, 1988:9-10)

Para Borja, fortalecer institucional e politicamente os municípios, conferir poder efetivo aos gestores das cidades significa criar (ou fortalecer) instituições que, próximas dos cidadãos, poderiam superar os vícios do velho aparato do Estado nacional (Borja, 1988:11). Não se trata, para ele, de eliminar as antigas instituições da democracia representativa, mas de superar seus limites pelo fortalecimento de novas instituições que fortaleçam a democracia de base territorial.

É inegável a influência desta concepção em círculos políticos de esquerda na América Latina. Ao longo dos anos 80, inúmeros foram os fóruns de debate em torno da idéia da democracia de base territorial. Mais que isto, as experiências bem-sucedidas de participação popular em gestões municipais, tais como o Orçamento Participativo, difundiram a idéia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pela instituições nacionais da democracia representativa.

Para outra corrente de opinião, inspirada no modelo político norte-americano e nos tradicionais princípios do liberalismo político, a descentralização seria um instrumento de fortalecimento da vida cívica – portanto, da sociedade civil –, sufocada por um Estado excessivamente centralizador e invasivo. Para Rudolf Hommes, por exemplo:

> *[A descentralização] constitui um rompimento radical com o passado, porque a América Latina foi tradicionalmente gerida através de formas de governo altamente centralizadas e hierárquicas .(...) Esta tradição de poder centralizado e burocrático determinou a evolução institucional da América Latina e pode ser responsável pelo enorme* gap *entre a América do Norte e do Sul. (...) O modelo centralizador também inibiu o desenvolvimento de instituições cívicas de base comunitária porque criou uma forte dependência das comunidades em relação ao governo central e suas instituições (...).* (Hommes, 1995:2) (tradução da autora)

Nesta perspectiva, a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas nas sociedades latino-americanas. Presente nas recomendações dos organismos de financiamento internacional, esta concepção vê na descentralização a condição para uma revolução no comportamento social, capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado.

Embora vinculadas a visões distintas de democracia, estas concepções têm em comum a expectativa de que a escala ou âmbito no qual se processam as decisões políticas viabilizem a realização de determinados conteúdos do ideal democrático. Diferentemente, pretendo argumentar que a realização deste ideal, independentemente de seu conteúdo específico – a saber, liberal clássica, republicana, social-democrata, entre outras – depende mais da possibilidade de que determinados princípios possam traduzir-se em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições.

Seja qual for a visão de democracia que esteja em questão, a possibilidade de apreender sua efetiva concretização supõe que se adote como critério o respeito a determinados princípios, princípios estes que devem ser, obviamente, compatíveis com a visão adotada. Há princípios sobre os quais há hoje relativo consenso: igualdade de voto; oportunidade de participação efetiva no processo decisório; oportunidade de esclarecimento para formação da opinião a propósito do objeto da decisão; controle final sobre a agenda, seja por meio da participação direta, seja por meio da representação; inclusão de todos os cidadãos submetidos às leis da coletividade (Dahl, 1982). Há princípios, vinculados à idéia do governo representativo que, tal como formulados no final do século XVIII, nunca foram postos em questão: os representantes são eleitos pelos governados; os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; as decisões políticas são tomadas após debate (Manim, 1995:7-17). Finalmente, se tomarmos a visão da democracia associativa, afiliada a tradições igualitárias e comprometida com a radicalização da participação na vida pública, temos novamente que o critério de medida é a consideração de determinados princípios: soberania popular; igualdade

política; justiça distributiva; consciência cívica; desempenho econômico; competência governamental (Cohen & Rogers, 1995:33-40).

Princípios e valores políticos somente podem concretizar-se em instituições políticas concretas. É pela análise da natureza de tais instituições que se pode avaliar se tais princípios estão efetivamente sendo respeitados. Mas, têm variado historicamente as formas e modalidades pelas quais princípios democráticos traduzem-se em instituições políticas concretas. As origens da democracia podem ser encontradas nos regimes democráticos das cidades-Estado (a Grécia clássica, a República Romana, algumas comunas italianas na Idade Média, Gênova e Florença durante alguns períodos). O Estado constitucional e o Parlamento, por sua vez, têm sua origem nas iniciativas da burguesia-como-público para democratizar as decisões do Estado, estabelecendo limites ao poder absoluto do Monarca (Poggi, 1981). Os princípios do governo representativo, finalmente, traduziram-se em um tipo parlamentar no século XIX, na democracia de partido no século XX e, provavelmente, estão se metamorfoseando para uma democracia do público neste final de século (Manin, 1995).

Com a constituição de governos de larga escala, isto é, sistemas de governo que envolvem um país inteiro, o princípio da representação se impôs como um princípio democrático. Sem um sistema de representação, a participação popular efetiva em decisões de âmbito nacional seria impossível. É por esta razão que, nos últimos dois séculos, têm sido feitos esforços para estender os processos democráticos aos governos de nível nacional, através do desenvolvimento de instituições representativas. Na verdade, a realização do ideal democrático em uma escala tão ampla quanto um país supõe a institucionalização de mecanismos limitadores das formas diretas de participação, limites estes relacionados aos mecanismos de inclusão da preferência do conjunto dos cidadãos no processo decisório.

Por outro lado, formas de participação consoantes com os princípios da democracia direta supõem necessariamente uma *demos* de pequenas dimensões. Assim, a reduzida dimensão da *demos* necessária à implementação da democracia direta implica também a redução do escopo das questões a respeito das quais uma dada população deve pronunciar-se. Neste caso, tal *demos* não pode decidir sobre questões de âmbito mais geral e, portanto, a dimensão de sua agenda decisória é limitada.

Portanto, a realização do ideal democrático não pode estar associada a uma modalidade particular de inclusão dos cidadãos no processo decisório. De um lado, porque a realização do ideal democrático – embora tenha um conteúdo específico – tem assumido modalidades diferenciadas em distintos períodos da história da humanidade. De outro lado, porque mantidas as estruturas atuais do Estado-nação – e parece não haver a menor dúvida quanto a isto –, continuarão a existir questões (ou partes da agenda governamental ou funções) correspondentes a cada nível de governo. *É a concretização de princípios democráticos nas instituições políticas de cada nível de governo que define seu caráter, e não a escala ou âmbito das decisões.* Pode parecer ingênuo afirmar (pois, na verdade, uma concepção que associava gestão do nível central de governo à ausência de democracia esteve presente no debate), mas o simples fato de que determinadas questões ou políticas

sejam geridas (e/ou tenha seus mecanismos decisórios processados) pelo nível central não é indicador de uma gestão menos (ou mais) democrática.[5]

Isto não significa, que a descentralização de um conjunto significativo de decisões políticas não possa ser um elemento de radicalização e aprofundamento da democracia nas circunstâncias atuais. Mais que isto, faz sentido supor que instituições de âmbito local, dotadas de efetivo poder, possam representar um incentivo à participação política, dado que podem possibilitar formas mais efetivas de controle sobre a agenda e sobre as ações de governo. No entanto, não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada. É necessário que se construam instituições cuja natureza e cujas formas específicas de funcionamento sejam compatíveis com os princípios democráticos que norteiam os resultados que se espera produzir.

A centralização significa a concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no "centro" (governo central, agência central etc.). Descentralizar é deslocar estes recursos do "centro" e colocá-los em outras entidades específicas (os entes descentralizados). A primeira tem sido identificada como antidemocrática, na medida em que ensejaria a possibilidade da dominação política. Contudo, não existe uma garantia prévia – intrínseca ao mecanismo da descentralização – de que o deslocamento destes recursos implique na abolição da dominação. Deslocar recursos do "centro" para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo "centro", mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema.

Finalmente, não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos. De um lado, as instituições conformam as formas de ação política e, neste sentido, a ação pública pode deliberadamente incentivar determinados comportamentos políticos (Cohen & Rogers, 1995). De outro lado, contudo, o contexto social e a história condicionam profundamente a forma efetiva de funcionamento das instituições (Putnam, 1993:182). Isto significa que comportamentos fortemente arraigados na cultura política de uma determinada sociedade podem ser um sério fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos, mesmo que se obtenha sucesso na implantação de instituições consoantes com aquelas finalidades.

DESCENTRALIZAÇÃO E DEMOCRACIA NA FRANÇA E NA ESPANHA

Tomemos o caso da França e da Espanha para ilustrar as relações entre descentralização e democracia, tal como se processaram nos processos de reforma experimentados

---

5 O modelo de *Welfare State* presente na social-democrata Escandinávia, no qual a gestão do Estado supunha o recurso a negociações centralizadas entre governo, trabalhadores e empresários é criticado por seu excessivo estatismo ou pelos riscos à democracia que práticas corporativas podem produzir. Mais que isto, pode-se argumentar que tais práticas são inadequadas à gestão do novo cenário econômico e social destes países (COHEN & ROGERS, 1995), mas não há fundamento em estabelecer uma relação direta entre centralização e ausência de democracia.

por estes países em 1978 e 1982, respectivamente. Tratavam-se de estados unitários com sistemas de escolha do Executivo bastante semelhantes. Ambos implementaram programas de reforma do Estado, nas quais a descentralização era entendida como um fator de democratização do sistema político. Na Espanha, contudo, a descentralização daria lugar a um estado de traços federativos e a um completo rearranjo da distribuição efetiva do poder político, no qual as elites regionais passaram a dispor de recursos institucionais e administrativos até então controlados pelo governo central. Na França, uma reforma tímida, quando comparada com o caso espanhol, não daria lugar a significativos deslocamentos no plano do poder político real.

No caso espanhol, não somente passou-se de um regime político a outro – de uma ditadura para uma democracia –, mas a estrutura do Estado foi transformada. A radicalidade do processo de descentralização territorial – o qual supôs uma modificação profunda da Constituição para que se operasse um completo rearranjo das relações intergovernamentais e cujo resultado implicou a criação das comunidades autônomas – tem sua explicação no modo pelo qual ali combinaram-se historicamente centralismo, autoritarismo e questão regional.

Já na transição do Antigo Regime para o Estado moderno, que se opera até meados do século XIX, os elementos progressistas da burguesia foram derrotados em seu projeto de promover a autonomia municipal. A partir de então, o conflito entre elites locais e poder executivo será característico do caso espanhol. Com a derrota da República na Guerra Civil Espanhola (Hobsbawn, 1995), este conflito – cuja origem era muito anterior – foi acentuado pela ditadura de Franco e pelo regime do partido único. As autoridades das províncias e dos municípios eram fortemente controladas pelo governador civil e designadas pelos membros do partido ou pelos simpatizantes do regime. Isto é, a ausência de integração entre elites regionais e elites políticas do governo central, em um estado unitário como o espanhol, é anterior à ditadura franquista. O caráter autoritário daquele regime apenas reforçou a centralização e a desarticulação entre as autoridades do governo central e as elites locais.[6] É por esta razão que D'Arcy & Baena del Alcazar concluem que no caso espanhol:

> *Por razões devidas à forma pela qual se desenvolveu a oposição ao regime, produziu-se, nos últimos anos do franquismo uma identificação entre democracia e regionalismo, sobretudo nas regiões que tinham uma clara consciência de sua identidade. De fato, a mudança de regime e a nova ordem política instituída pela Constituição de 1978 introduziram um modelo de 'autonomia' que vai além das aspirações de uma simples descentralização administrativa. Trata-se de criar um novo tipo de Estado, modificando completamente a organização territorial existente e criando estruturas totalmente novas (...).* (D'Arcy & Baena del Alcazar, 1986:4) (tradução da autora)

---

6 Como se sabe, na Espanha o poder executivo no nível municipal e no nível das províncias não era eleito pela população, mas designado pelo governo central.

Na França, sob um Estado unitário e sob modalidade bastante assemelhada de escolha do poder executivo local,[7] não se produziu historicamente o conflito que identificamos para o caso espanhol. Ao contrário, a estrutura político-administrativa centralizada era encarada como de grande eficácia e, mais que isso, o caráter subordinado das coletividades locais justificava-se em nome da unidade nacional. O ideal republicano estava associado à unidade do regime local, à sua uniformidade e ao centralismo político. Esta estrutura, também consolidada quando da abolição do Antigo Regime, permaneceu praticamente inalterada até muito recentemente, quando, sob o governo socialista, operou-se o processo de descentralização político-administrativa. No caso francês, diferentemente da Espanha, consolidaram-se historicamente formas cooperativas de integração entre os funcionários do governo central e os eleitos em nível local. Em outras palavras, por uma espécie de adaptação ao ambiente político local, os "prefeitos" integraram os valores e interesses das elites locais, as quais deveriam controlar; estas, por sua vez, legitimavam sua representatividade junto à população, validando, deste modo, as regras de funcionamento do sistema[8] (Cf. D'Arcy & Baena del Alcazar, 1986).

A descentralização *à française,* implementada pelo governo socialista, é absolutamente tímida, quando comparada com o caso espanhol. A lei de 1982 transfere a função executiva do prefeito para o presidente do conselho geral do departamento, revertendo, portanto, um equilíbrio secular no nível dos departamentos. No entanto, a região não passa a ter nem remotamente o poder das comunidades autônomas espanholas, nem a nova repartição de competências retira o poder do governo central. No caso francês, o "Estado [central] conserva integralmente seu poder de legislar e regulamentar nos domínios que são de competência das coletividades territoriais" (D'Arcy & Baena del Alcazar, 1986:155) Mais que isto, do ponto de vista do impacto de tais medidas sobre o sistema político, "(...) o poder foi redistribuído entre aqueles que já tinham acesso a ele" (D'Arcy & Baena del Alcazar, 1986:177) (tradução da autora).

No caso francês, não se produziu historicamente a associação entre centralismo, autoritarismo e fortalecimento de tendências separatistas, tal como identificado no caso espanhol. Diferentemente, produziu-se uma associação entre centralismo, unidade nacional e integração do governo central e elites regionais, sendo o processo de descentralização explicado sobretudo pelo surgimento de novas camadas urbanas que, não encontrando formas de representação no sistema anterior, demandavam mudanças no sistema político, mudanças estas que foram absorvidas pelo Partido Socialista Francês.

Ora, o que é interessante frisar aqui é que na França não se identifica uma relação de identidade entre centralismo e ausência de democracia. Ainda que as demandas por

---

7 A única diferença era que, no caso francês, o executivo municipal era eleito indiretamente pelo conselho municipal, este sim eleito por sufrágio universal. No entanto, o poder executivo do departamento (*le préfet*) era designado pelo governo central.

8 É certo que outros elementos de unificação, como a imposição da língua francesa ao conjunto da população e a repartição sobre o território de um aparelho administrativo uniforme, elementos estes ausentes no caso espanhol, facilitaram esta integração. No entanto, profundas diferenças regionais existiam naquele país durante o século XIX, sem que se tenham produzido os conflitos políticos que existiam na Espanha (D'Arcy & Baena del Alcazar, 1986:94).

descentralização expressassem demandas pela radicalização do processo democrático, as elites políticas regionais não demandavam nem o fim de uma ditadura, nem uma nova repartição do poder político no plano local e nacional. Ali, o Estado unitário, com regras extremamente centralizadas de escolha do poder executivo no âmbito local (municípios com escolha indireta e departamentos com indicação do governo central) não estiveram associadas ao autoritarismo, mas ao ideal republicano da unidade nacional. Não existiu naquele país associação entre autoritarismo e centralismo, razão pela qual não poderia estar presente no discurso de mudança uma associação entre descentralização e democracia. Esta associação – entre centralismo e autoritarismo – é típica do caso espanhol e somente ganha sentido no exame das circunstâncias históricas concretas daquele país, mais particularmente do grau de controle das elites políticas regionais sobre as estruturas políticas locais e seu grau de integração com as elites políticas do nível central. Assim, a associação (entre centralismo e autoritarismo e, posteriormente, entre democracia e descentralização) ocorreu apenas na Espanha, país, aliás, cuja transição para a democracia influenciou enormemente as elites intelectuais brasileiras.

Portanto, o que distingue os dois países não é a existência prévia de um estado centralizado, nem a predominância das elites políticas do nível central, nem as expectativas democráticas em torno da descentralização. O conteúdo substantivo destas expectativas era, no entanto, substancialmente diferente entre os dois países, bem como os resultados alcançados do ponto de vista da profundidade da Reforma do Estado e da redistribuição efetiva do poder político. Tais diferenças parecem ser melhor explicadas pela combinação de duas variáveis: a existência prévia de um regime ditatorial, e os diferentes processos de cooptação, exclusão e integração, consolidados na história de cada país, entre governo central e elites locais.

Apenas uma pesquisa envolvendo um maior número de casos poderia estabelecer qual destas duas variáveis tem maior peso explicativo. Se *a associação entre centralização e autoritarismo e, de outro lado, descentralização e democracia são fundamentalmente resultado do processo de formação das instituições políticas nacionais,* o Brasil poderia ser, na verdade, um importante caso a ser estudado, porque, se de um lado, as demandas por descentralização estão associadas à existência prévia de um regime ditatorial (e a uma história de regimes autoritários), de outro, historicamente as elites políticas regionais detêm desde a 1ª República o controle das máquinas políticas e eleitorais no plano local (Abrucio, 1994), bem como seu grau de integração com as elites políticas do estado central parece estar mais próximo do caso francês que do caso espanhol.

ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E O PAPEL DO GOVERNO CENTRAL

A defesa de uma descentralização de tipo radical, que reduzisse drasticamente as atribuições do governo central na gestão das políticas públicas, transferindo grande parte da esfera decisória para estados e municípios, alimentou parcela significativa do debate dos anos 80. Distintas razões justificam esta concessão. Vão desde razões de ordem econômica, evidenciadas na clássica proposição de Oates

sobre a natureza dos bens públicos,[9] até razões de ordem política, como o respeito ao princípio federativo e a necessidade de aliviar a agenda decisória do governo central e do Congresso (Santos, 1987:186).

Contudo, pretendo chamar a atenção para um aparente paradoxo que o processo de descentralização, tal como tem se desenvolvido no Brasil tem evidenciado: o eventual sucesso de medidas descentralizadoras supõe o fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas (e, portanto, do poder decisório) do governo central.

O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO EM CURSO NO BRASIL[10]

Com exceção de um breve período histórico – a República Velha –, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada desde o período colonial. A herança de um Estado centralizado no passado colonial e na monarquia foi abalada com a instauração da República, mas durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários para o desempenho de capacidades estatais esteve concentrado no nível central de governo. No entanto, foi certamente a partir de 1930 que, com a emergência do Estado desenvolvimentista e a ampliação progressiva das funções de governo, a União assumiu uma parcela altamente expressiva das capacidades financeiras e administrativas *vis-à-vis* os demais níveis de governo.

A forma centralizada do Estado então emergente é resultado de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro lado – e não menos importante –, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas.[11] Este duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve – até muito recentemente – paralelo em qualquer outra instância de governo.

---

9 Segundo OATES (1972), nem todos os bens públicos têm características espaciais semelhantes. Ao mesmo tempo, as diferentes populações de distintas regiões têm preferências também desiguais, o que coloca a necessidade de adequada oferta de bens públicos a esta demanda. O governo central tem diversas limitações para atendê-la: a principal delas diz respeito à possibilidade de que este tenha conhecimento das efetivas preferências dos consumidores. A centralização, portanto, seria irracional economicamente, dado que implicaria sempre distorção das preferências dos consumidores.

10 Este item apóia-se em parte das conclusões da pesquisa comparada "Programa de Estudios sobre Pobreza Urbana y Descentralización en América Latina", coordenado pelo Ciep (Santiago/Chile), em que, juntamente com Sônia Miriam Draibe, realizamos o estudo do caso brasileiro.

11 Para o período 1930-1960, ver DRAIBE, (1985); para o período pós-64, ver MARTINS, (1985) e SANTOS, (1987).

Neste sentido, a centralização estatal a partir de 1930 – e que teve uma expansão contínua até fins da década de 70 – não é apenas fruto de um processo de expropriação das capacidades de governo dos níveis subnacionais, mas também – e fundamentalmente – derivada do fato de que *foi o nível federal que demonstrou elevada capacidade de inovação institucional e de resposta às pressões advindas dos processos de industrialização e urbanização em curso.*

Durante o regime militar inaugurado em 1964, a concentração dos recursos fiscais e a formação de agências encarregadas da formulação de políticas nacionais na União alcançou níveis sem precedentes. De acordo com uma forma de expansão do Estado inaugurada nos anos 30, o governo federal ampliou sua capacidade de extração de recursos financeiros (seja pela reforma tributária de 1966, seja pela ampliação da capacidade de obtenção de recursos via fundos extra-orçamentários), bem como expandiu significativamente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos da regulação da atividade econômica e de agências federais encarregadas da prestação de serviços sociais. No entanto, a forma de expansão do Estado realizada durante o regime militar implicaria a criação de capacidades institucionais e administrativas nos estados e municípios, as quais explicam em parte a natureza do processo de descentralização hoje em curso.

No período posterior a 1964, as transferências de recursos – especialmente para os municípios – significaram a possibilidade de seu fortalecimento administrativo. O exame da disposição final da receita tributária global no período da centralização fiscal revela que, do montante de recursos de que dispunha efetivamente cada nível de governo uma vez realizadas as transferências constitucionais, ocorreu uma queda significativa no que diz respeito aos estados (de 34% do total da receita tributária em 1960 para 26% em 1988), mas que, no que diz respeito aos municípios, esta sofreu elevação (de 6,5% do total da receita tributária em 1960 para 11,4% em 1988) (Afonso, 1993). A centralização tributária na União significava que os estados e municípios dispunham de uma margem muito pequena de recursos a serem aplicados *livremente*, isto é, o governo federal (seja para uma parte das transferências automáticas, seja para a quase totalidade das transferências negociadas) vinculava as transferências a itens de despesa e, deste modo, a centralização tributária implicava falta de autonomia de gasto ou estreita margem decisória para estados e municípios, mas não significava indisponibilidade de recursos. Em outras palavras, ainda que certamente de modo inteiramente desigual no interior do território nacional, os municípios brasileiros, ainda que fortemente controlados pelo governo central, magnificaram no pós-64 sua capacidade de gasto.

Do mesmo modo, a estratégia de criação de empresas públicas estaduais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento etc.) criou, no âmbito dos estados, capacidades administrativas que viabilizam hoje sua capacidade de gestão independente da União. Como se sabe, a partir sobretudo dos anos 50, o Estado brasileiro cresceu e expandiu-se pela proliferação de agências federais, sendo uma dimensão importante deste movimento a criação de empresas públicas. Porém, a criação de empresas públicas estaduais foi também significativa, e o foi sobretudo a partir dos anos 60. No período 1961-1976, foram criadas 119 novas empresas públicas da União e 147 novas empresas públicas nos estados (Martins, 1985:62). Mais que isto, a criação de empresas públicas nos estados e municípios foi estimulada pelas políticas emanadas do centro. Várias delas (política de energia elétrica,

de saneamento, de telecomunicações, de habitação etc.) foram desenhadas supondo, de um lado, uma agência federal planejadora e financiadora e, de outro, empresas estaduais encarregadas da execução das políticas, sob controle dos governos estaduais. Esta estratégia deu origem a corpos técnicos e empresas altamente capacitados, seja para formular e executar autonomamente as políticas de recorte estadual/municipal para as quais foram criadas, seja para constituir-se em alvo de programas de privatização, seja ainda para reduzir o poder de comando das agências federais encarregadas de sua regulação, seja finalmente para apresentar graus expressivos de inovação na formulação e implementação de políticas.

Portanto, a partir de políticas implementadas quando da vigência do Estado centralizado, ocorreu um processo de fortalecimento das capacidades administrativas dos estados e municípios. Há evidências de que no nível federal ocorreu mais recentemente o movimento inverso. Voltarei aos anos 30 para demonstrar minha hipótese.

O processo de seleção dos quadros técnicos de governo até 1930 era inteiramente submetido à dinâmica da luta partidária pelo controle de agências governamentais e dos recursos de poder que tal controle viabilizava. Era, portanto, o favoritismo político o critério fundamental de constituição das "burocracias" governamentais. As tentativas fracassadas de reforma do serviço público em direção a formas meritocráticas de seleção, durante o regime iniciado em 30, implicaram a adoção de uma estratégia alternativa: a da criação de "ilhas" de eficiência administrativa fora da burocracia tradicional em algumas empresas públicas e grupos executivos. Assim é que se convive no Brasil, desde então, com uma "burocracia dual", regida por duas formas distintas de seleção: o mérito e o favoritismo político (Sikkink, 1993). Este elemento é importante para que se compreenda como temos convivido no Brasil com relações simultâneas entre centralização e práticas clientelistas e, de outro lado, centralização e forte capacidade de inovação institucional. O Estado brasileiro cresceu e expandiu-se sob forma fragmentada, o que permitiu a existência de órgãos e instituições superpostas e de burocracias difusas, cujo controle e possibilidade de coordenação é extremamente difícil. Em tais órgãos e instituições convivem "burocracias" meritocráticas e patrimonialistas, em graus distintos de importância e peso político. Desta forma, as políticas emanadas do centro do sistema político em direção à periferia combinaram ao longo do tempo políticas clientelistas (baseadas na distribuição de favores) e políticas "dirigistas" (caracterizadas por processos de inovação política).

É precisamente a qualificação e identidade desta burocracia federal, bem como o reconhecimento e confiança dos contribuintes em relação à necessidade, idoneidade e caráter dos corpos administrativos do Estado brasileiro, que se encontram em uma crise profunda neste momento, crise esta que tem um peso significativo na crise geral do sistema estatal e cujo epicentro se encontra no nível federal de governo. Contrariamente às expectativas, a redemocratização – especialmente nas gestões Sarney e Collor – representou "a exacerbação dos elementos cartoriais e clientelísticos de nosso sistema político que o autoritarismo não logrou eliminar" (Abranches, 1992:27).[12]

---

12 Para uma análise desagregada dos vários tipos de "burocracia" do Estado brasileiro, de seu grau de autonomia e de sua importância para a crise geral do sistema estatal, ver ABRANCHES (1992).

Os impulsos pró-descentralização (ou dito de outro, os incentivos políticos para que a Reforma do Estadose processe nesta direção) nascem da reação à forma pela qual expandiu-se o Estado centralizado. Por sua vez, a dinâmica deste processo (ainda em curso) está fortemente associada ao movimento, superposto no tempo, de *construção de um novo equilíbrio federativo*, viabilizado pela consolidação democrática no contexto específico das estruturas político-institucionais brasileiras, e da *crise do Estado desenvolvimentista* e de um modelo de Federação por ele engendrado, cuja expressão mais clara é a desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas sobre as quais este se assentava.

De um lado, a consolidação democrática trouxe à arena política um conjunto de atores que hoje atuam reduzindo o poder de comando anteriormente inteiramente exercido pelo Executivo federal (Sallum Jr. & Kugelmas, 1993): governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares, sindicatos consolidaram seu poder político ao longo do processo de redemocratização e reduzem o poder de mando de governo central. Além disto, é no plano dos estados e municípios que ocorre hoje um expressivo processo de inovação política (as chamadas "novidades vindas de baixo"[13]), processo este que guarda paralelo com a capacidade de inovação política do governo federal nos primórdios do Estado desenvolvimentista.

Por outro lado, um conjunto de fatores esgarça as bases de sustentação do Estado desenvolvimentista e do pacto federativo que o sustentou. Nas últimas décadas, ocorreu um efetivo processo de desconcentração produtiva, com a emergência de novas elites regionais modernas que, conectadas diretamente com o exterior, questionam o poder de regulação do Estado nacional e de sua expressão política, o governo federal. Pressionada pela necessidade de realizar o ajuste fiscal, de cumprir os encargos da dívida externa e pelos resultados da reforma tributária da Constituição de 1988, a União teve suas bases fiscais fortemente erodidas, ainda que tenha ocorrido um bem-sucedido esforço mais recente de elevação da arrecadação. Dada a redução dos investimentos federais em infra-estrutura, estes têm sido objeto de violentas disputas inter e intra-regionais. A maior autonomia tributária viabilizada pela Constituição de 1988 tem dado lugar a uma verdadeira "guerra fiscal" entre estados e municípios na busca de captar investimentos produtivos, bem como a um processo de deslegitimação das instâncias reguladoras federais (Rodriguez, 1994). Finalmente, as dificuldades políticas com que se defronta o Executivo federal para coordenar um efetivo programa de reformas estruturais implicam um processo reiterado de sua deslegitimação enquanto instância política reguladora dos conflitos nacionais.

Em suma, a forma de expansão do Estado que implicou o fortalecimento institucional e administrativo dos níveis municipal e estadual – paradoxalmente implementada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira –, em um contexto de crise das capacidades estatais do governo federal e de fortalecimento do poder político das elites regionais, explica boa parte da dinâmica do conflito federativo.

---

13 Inúmeros são os exemplos nesta direção. Por exemplo, o Programa de Renda Mínima não consegue aprovação no plano federal; no entanto, tem sido implementado com sucesso em diversos municípios de médio e grande porte.

Seria, assim, impreciso afirmar que tenhamos no Brasil um processo de descentralização das estruturas administrativas e das funções do Estado. Na verdade, para além dos esforços de descentralização de alguns programas públicos e dos resultados descentralizados que as iniciativas dos níveis subnacionais têm ensejado, não existe uma estratégia ou programa nacional de descentralização que, comandado pela União, proponha um rearranjo das estruturas político-institucionais do Estado[14] (Draibe & Arretche, 1995). Existe, sim, sob o impulso da consolidação democrática e da crise de capacidades estatais do governo federal, uma conflitiva barganha em torno da descentralização fiscal, processo este que tem como um de seus desdobramentos a descentralização da despesa pública e o fortalecimento institucional dos níveis subnacionais. Este elemento da Reforma do Estado – que não é de modo algum irrelevante – parece obscurecer que grande parte das esferas de atuação do governo permanecem sob responsabilidade do governo federal.

Isto não significa que, para que ocorra descentralização, seja absolutamente necessária a existência de um projeto ou programa do governo federal. Obviamente que, mantida a dinâmica política acima mencionada, a descentralização tende a aprofundar-se, dado que, mesmo seu caráter "errático" revela a forma própria de tomada de decisões em sistemas políticos nos quais os diversos atores são dotados de graus relativamente equivalentes de autonomia política.

No entanto, como veremos a seguir com relação aos programas sociais, a inexistência de um programa nacional implica, entre outras coisas, que a heterogeneidade na prestação dos serviços – que é um resultado natural das formas descentralizadas – seja dramaticamente reforçada no caso brasileiro. Implica também que, dado que não há formalmente um novo arranjo, não é de todo descartável que uma eventual (re)centralização possa ocorrer, se os fatores (ou parte deles) que geram a crise das capacidades estatais do governo federal se alterarem e se equipes governamentais tiverem tal orientação e competência política para realizá-la.

DESCENTRALIZAÇÃO DOS PROGRAMAS SOCIAIS[15]

A agenda de redemocratização incluiu desde meados dos anos 80 – entre um conjunto de outras demandas – um projeto de reformas setoriais do Sistema de Proteção Social

---

14 Este fato reflete, entre outras coisas, os interesses na manutenção de recursos (financeiros e institucionais) sob controle do governo central. Uma descentralização caracterizada pela delegação de serviços (transferência de atribuições sem transferência de recursos) constitui um quadro no qual o governo central detém um importante instrumento de barganha política. Além disto, com relação à descentralização, há forte divisão interna da burocracia federal. Há parcelas desta burocracia fortemente comprometidas com a descentralização, seja pelo objetivo da redução de gastos federais, seja para reduzir o clientelismo e a corrupção, seja ainda por razões de eficácia e eficiência na prestação de serviços. No entanto, as resistências à transferência de competências para os níveis subnacionais também mobilizam posições corporativas (temerárias do fechamento e/ou esvaziamento de agências), bem como todos aqueles favorecidos pelas práticas do clientelismo e da corrupção neste nível.

15 Este item apóia-se fortemente nos resultados da pesquisa "Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil", realizada pelo Iesp/Fundap, concluída em 1994, particularmente dos subprojetos "Redefinição de Competências entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social" e "Canais de Acesso aos Fundos Públicos na Área Social".

Brasileiro. No início do governo do Presidente José Sarney – primeiro governo civil pós-regime militar –, o debate em torno de tais reformas teve a hegemonia de setores progressistas e, neste, a descentralização, o resgate da dívida social, a participação social e política foram princípios norteadores de boa parte das propostas de reforma. Propôs-se a descentralização e regionalização dos programas nacionais de saneamento e habitação; a descentralização, universalização e democratização dos programas de educação básica; o abandono das práticas clientelistas e a municipalização da assistência social como forma de que a prestação de serviços assistenciais equivalesse a um direito de cidadania; a unificação e descentralização de um sistema nacional de saúde capaz de universalizar o atendimento à população.[16]

De um lado, a perda de espaço político dos setores progressistas na aliança que conduziu inicialmente o processo de redemocratização explica em grande parte a impossibilidade de realização dos grandes projetos de reforma. De outro, a dinâmica de funcionamento da arena política constituída em torno de cada política setorial explica a extensão e o ritmo das reformas efetivamente alcançadas (Melo, 1993). No que diz respeito especificamente à descentralização dos programas, fatores como: a existência (ou não) de uma política deliberada de descentralização; por parte do governo federal; a natureza e o poder da coalizão pró-descentralização; e o desenho institucional das políticas prévias tiveram em cada política setorial influência decisiva sobre as possibilidades de uma efetiva descentralização na prestação dos serviços (Almeida, 1995:95).

Tomemos inicialmente os programas de *assistência social*, aqueles que atingem mais diretamente as populações mais carentes. No Ministério do Bem-Estar Social, estavam[17] concentradas a maior parte dos recursos da União realocados através de transferências negociadas – 51,5% do total em 1991 (Roarelli, 1992:7) –, o que dá uma medida da importância da centralização para o uso clientelístico destes recursos e, dela decorrente, a força e resistência da coalizão interessada na manutenção das formas centralizadas de gestão.[18] Além disto, há programas assistenciais em quase todos os ministérios sociais, permitindo a consolidação de burocracias difusas, cujo poder de pressão contrário à descentralização tem inviabilizado várias tentativas de reforma nesta direção, tentativas estas oriundas sobretudo das burocracias da área econômica e do planejamento. Por estas razões, não existiu até muito recentemente uma política explícita, por parte do governo

16 Tratava-se, na verdade, de um ambicioso programa de reformas estruturais dos quais destacamos aqui apenas aqueles que se referem à questão da descentralização.

17 A extinção deste ministério nos primeiros dias do Governo Fernando Henrique Cardoso representa um esforço de rompimento da força de resistência da coalizão contrária à descentralização. Segundo HAGGARD & KAUFMAN (1993:402), este tipo de medida é própria a governos ingressantes, em períodos de "lua-de-mel" pós-eleitoral. A medida combina o esforço de induzir a uma descentralização por ausência (forçar a elevação da participação dos níveis subnacionais pela ausência de recursos do governo federal) e reduzir o gasto público da União.

18 Vantagens políticas e econômicas, cristalizadas durante o longo período de centralização, são de toda ordem: poder sobre recursos; vínculos entre agentes e empresas privadas, corporações profissionais e burocracias federais; mecanismos institucionalizados de intermediação de interesses; formas as mais variadas de corrupção na gestão de vultosos recursos; manutenção de empregos; prestígio das burocracias; práticas clientelistas; dificuldades de controle e avaliação das políticas etc.

federal, em direção à descentralização dos programas assistenciais, a despeito das reiteradas análises e recomendações nesta direção.

No entanto, isto não significa que esforços isolados de descentralização de alguns programas não tenham dado passos bem-sucedidos. A descentralização da merenda escolar, iniciada em 1994, pretende que, por adesão dos municípios, estes passem a realizar diretamente as compras de alimentos para fornecimento às crianças do ensino fundamental. A descentralização da aquisição e distribuição dos livros didáticos para as crianças das escolas públicas dá seus primeiros passos neste ano de 1995. Por outro lado, são incontáveis as iniciativas de governos estaduais e municipais no que diz respeito a programas focalizados nas populações mais carentes. Pressionados pela crise econômica e pela redemocratização (mais especificamente, pela retomada do mecanismo eleitoral), governadores e prefeitos (especialmente, estes últimos) têm sido responsáveis por uma elevação na despesa pública em programas assistenciais[19] e pela formulação e implementação de uma miríade de novos programas de âmbito exclusivamente local, freqüentemente associados à gestão que os criou.

A ausência de um programa nacional planejado de descentralização dos *programas educacionais* tem implicado nos mesmos resultados: tendências de transferência de parcelas das atividades envolvidas na prestação de serviços sem uma efetiva redistribuição de competências. Desde os seus primórdios, a educação básica – da rede pública – no Brasil é prestada de forma superposta: escolas estaduais e municipais ofertam serviços de forma não-exclusiva. A distribuição do peso relativo destas redes é extremamente desigual no território nacional e, ainda que a Constituição de 1988 tenha estabelecido que a oferta de educação básica seja preferencialmente de responsabilidade municipal, o processo efetivo de transferência de competências tem sido subordinado a fatores de ordem conjuntural e regional. Dito de outro modo, à ausência de um direção do "centro" soma-se o caráter heterogêneo e difuso dos interesses envolvidos, o que dificulta enormemente a formação de uma coalizão pró-descentralização, com conseqüências evidentes sobre o caráter errático do processo. Mais do que um processo de redefinição do poder de decisão e definição de competências exclusivas, o que tem mudado é a importância relativa de cada nível de governo na oferta de matrículas, no desempenho de algumas funções (como a compra da merenda escolar, por exemplo) e no custeio das escolas, geralmente deslocado em direção aos municípios (Mello & Souza, 1993:2), processo este que é, contudo, extremamente desigual de um estado para outro, seja quanto às formas, aos ritmos e ao conteúdo das mudanças. De qualquer modo, entre 1988 e 1991, o número de matrículas em estabelecimentos municipais no ensino de 1º grau cresceu a uma taxa média anual de 3,1%, índice este muito superior ao da expansão demográfica (Afonso, 1994:14).

---

19 A participação da União no gasto com assistência social caiu de 48,1% do gasto consolidado em 1980 para 39,7% em 1990, ao passo que os estados elevaram sua participação de 40,8% para 44,6% no mesmo período e, os municípios, de 11,1% para 15,7%, respectivamente (Médici, 1994:63; tabela XV)

Na *área do desenvolvimento urbano*, a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) e a desarticulação de sua burocracia, a turbulência institucional dos anos mais recentes, o "fiasco" dos esforços de reforma e a crise do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) implicaram uma ausência progressiva do governo federal, seja no sentido da capacidade de manter os níveis anteriores de financiamento à promoção pública de habitações, seja no sentido de responder às demandas crescentes derivadas do processo de democratização, seja no sentido da capacidade de formulação e implementação de reformas estruturais de sistemas que dão sinais crescentes de esgotamento. É neste sentido que se afirma que o governo federal perdeu força, vale dizer, o governo federal demonstrou progressivamente sua incapacidade de desempenhar as funções que lhe eram afetas no sistema anterior, sob a égide do BNH, e sua incapacidade de propor inovações institucionais que respondam às demandas da situação presente. Paralelamente, governos estaduais e municipais vêm, na prática, assumindo um papel crescente na oferta pública de programas de habitação e saneamento básico: seja no financiamento destas políticas com recursos próprios, seja captando diretamente no exterior; quer desenhando e implementando programas habitacionais próprios, quer assumindo o controle na fixação de tarifas de saneamento ou até mesmo privatizando serviços etc. Ora, este movimento, mais do que um programa de descentralização comandado pelo governo federal, revela um processo crescente de autonomização dos níveis subnacionais de governo na oferta de serviços de habitação e saneamento básico, processo este que é largamente substitutivo à ausência do governo federal.

É certamente no campo dos *programas de saúde pública* que ocorreram os mais bem-sucedidos avanços em direção a uma reforma de tipo descentralizador. Ao longo dos anos 80, a coalizão favorável à consolidação de um sistema hierarquizado e descentralizado de prestação de serviços de saúde, com forte presença nos fóruns nacionais e em aliança com governadores e prefeitos, conseguiu uma série sucessiva de medidas que redundaram em uma efetiva reforma do setor. Esta reforma, que redistribuiu funções e competências entre os níveis de governo tem uma direção clara: os municípios passam progressivamente a ter capacidade decisória, competências e recursos para a prestação dos serviços básicos de saúde. Se é verdade, contudo, que uma articulação positiva entre a burocracia do Ministério da Saúde, a elite profissional do setor e governadores e prefeitos viabilizou a aprovação de medidas de reforma a partir do centro do sistema político, é verdade também que as dificuldades na implementação destas reformas decorrem das dificuldades financeiras e institucionais do governo federal para dar continuidade ao processo de reformas. Nesta medida, as feições do sistema descentralizado tornam-se crescentemente heterogêneas no território nacional, dadas as diferentes possibilidades financeiras e administrativas e as distintas disposições políticas de governadores e prefeitos: em algumas regiões onde os recursos são mais escassos e as demandas são mais agudas, o sistema dá sinais evidentes de falência; em outras regiões, com maiores recursos, os municípios demonstram capacidade de gestão praticamente autônoma de seus sistemas de saúde.

O PARADOXO APARENTE: DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO GOVERNO CENTRAL

A avaliação exposta acima indica que em processos de descentralização de modalidades de gestão de programas públicos, o nível central de governo tem uma importância estratégica na direção e coordenação, seja da formulação e aprovação de reformas, seja em sua implementação.

Como vimos, o Estado desenvolvimentista no Brasil assumiu uma forma fortemente centralizada, ou dito de outro modo, a construção do Estado nacional supôs um longo processo de esvaziamento das capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos governos estaduais e municipais. No entanto, no pós-64, a forma centralizada de gestão inaugurou uma nova orientação para a expansão do Estado: esta efetivamente fortaleceu as capacidades administrativas de estados e municípios, ainda que de forma inteiramente desigual no território nacional, fato este que permite que a descentralização seja hoje uma possibilidade real. Finalmente, ao longo da década de 80, assistimos a um esvaziamento progressivo dos recursos de que dispunha o governo federal para o exercício de suas funções tradicionais, vale dizer, aquelas sob as quais erigiu-se como grande protagonista do Estado desenvolvimentista.

Este quadro tem implicado que o processo de descentralização das políticas sociais seja caracterizado por desigualdades de toda ordem: no ritmo de formulação e decisão entre as distintas políticas setoriais; no interior de uma dada política, desigualdades entre o ritmo e os resultados da implementação e, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. A superação destas dificuldades não pode ocorrer apenas por iniciativa dos governos locais, dada exatamente sua heterogeneidade na capacidade de mobilizar recursos próprios e dada a escala local de sua atuação. Apenas o governo central pode desempenhar esta tarefa, sob pena de que se aprofundem as desigualdades regionais. É certo que uma proposição deste tipo não está isenta de preferências e valores, mas parece-me que as tendências de Reforma do Estado brasileiro apontam para um novo papel a ser desempenhado pelo governo federal: de forte regulação das políticas nacionais, de correção das desigualdades regionais e de compensação das insuficiências locais.

A transição para um outro tipo de Estado, no sentido de que o governo federal venha a desempenhar novas funções, relacionadas à coordenação, regulamentação e fiscalização de funções descentralizadas (seja para outros níveis de governo, seja para o setor privado) supõe necessariamente que o centro do sistema (a União) seja administrativa e institucionalmente forte. Portanto, *antes que um esvaziamento das funções dos níveis centrais de governo, o sucesso da descentralização supõe sua expansão seletiva, vale dizer, um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, reordenamento este que implica um governo central fortalecido.*[20]

---

20 Análises quanto ao papel a ser desempenhado pelo governo central em processos de descentralização estão presentes em outros autores: para o caso francês, ver FAURE (1994) e ROSANVALLON (1993); para o caso colombiano, ver HOMMES (1995).

ACERCA DAS POSSÍVEIS RELAÇÕES ENTRE DESCENTRALIZAÇÃO E CLIENTELISMO

Parte importante das expectativas postas na descentralização estão associadas à noção de que uma maior proximidade entre prestador de serviços e usuários viabilizaria maior *accountability* dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior *responsiveness* daqueles em relação às necessidades destes. Nesta perspectiva, a descentralização passaria a ser um dos elementos da Reforma do Estadopelo qual se combateria os problemas de ineficiência alocativa postos pelo clientelismo.

Pretendo argumentar mais uma vez que tais expectativas – tal como colocadas no debate – põem excessiva confiança na proximidade como elemento que, por si só, garantiria a realização daqueles princípios. Ainda que a proximidade possa ser um elemento importante para a visibilidade das ações de governo – e, neste sentido, favorecer a *accountability* e a *responsiveness* –, é possível problematizar tais expectativas, com base no argumento de que o uso clientelístico de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Neste sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas.

A análise comparada da emergência dos modernos sistemas de proteção social indica que seu formato institucional está fortemente associado à natureza das burocracias responsáveis, quer por sua formulação e aprovação, quer sobretudo por sua implementação. Sua natureza seria, por sua vez, derivada do longo processo de formação dos Estados nacionais, mais particularmente pela consolidação de estruturas burocráticas previamente à plena liberalização e democratização dos sistemas políticos nacionais. A seqüência histórica democratização/burocratização é, portanto, fundamental na definição da engenharia institucional desses sistemas (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985) e, para o tema que nos interessa aqui, para as possibilidades de seu uso para fins clientelísticos. A liberalização do voto anteriormente à plena consolidação de estruturas burocráticas tenderia a reduzir o grau de *bureaucratic insulation*, porque, nestas circunstâncias históricas, os partidos tenderiam a consolidar-se diante do eleitorado utilizando os recursos estatais como moeda de troca. As estruturas administrativas seriam, portanto, prisioneiras da patronagem política. Ao contrário, o desenvolvimento e consolidação das burocracias – ou ainda o sucesso de reformas administrativas em direção à sua construção – anteriormente à plena liberalização do voto daria às burocracias maior capacidade de resistência às pressões pela prestação de serviços sociais de tipo "clientelístico", condicionando assim a formação de partidos políticos de tipo programático, dado que o apelo ao eleitorado não poderia ser feito mediante a concessão de favores. Este último seria, por exemplo, o caso de países europeus nos quais a existência prévia de monarquias constitucionais viabilizou a consolidação de burocracias públicas anteriormente à universalização do sufrágio. No caso dos E.U.A., diferentemente, a massificação do voto foi anterior à burocratização do Estado, o que condicionou a formação de um sistema partidário de base regional e assentado sobre a patronagem política; dito de outro modo, a seqüência histórica "democratização-burocratização" implicou que os arranjos administrativos então constituídos fossem colonizados por partidos que se reproduziam

por meio do clientelismo. Se, até o início do século XX, os E.U.A. não tinham realizado a profissionalização e burocratização de seus corpos administrativos, quando esta ocorreu, ocorreu primeiramente – de forma desigual ao longo do território nacional – nos níveis municipal e estadual, desenvolvimento este que explicaria em grande parte a natureza do federalismo norte-americano. Este padrão de formação do Estado teria condicionado o ritmo e os padrões da *social policy making* do século XIX até hoje (Cf. Weir, Orloff & Skocpol, 1988).

Portanto, nem a centralização explica o clientelismo e, muito menos, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos implicam sua eliminação. Dito de outro modo, não há uma relação necessária entre uma determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada ou patronagem política que a prestação de tais serviços pode viabilizar. A proximidade não é, assim, condição suficiente para evitar que determinadas necessidades dos cidadãos sejam atendidas segundo padrões clientelísticos.

Diferentemente, as possibilidades de elevação dos níveis de imparcialidade na alocação de recursos públicos estariam associadas à consolidação de burocracias relativamente insuladas das pressões partidárias para seu uso clientelístico. Por outro lado, para evitar abusos de poder por parte da burocracia – e, por extensão, do próprio Estado –, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo. Estabelecendo as condições necessárias para uma efetiva intervenção do Estado, Przeworski afirma que:

> *Para estabelecer condições para intervenções efetivas do Estado, os governos devem ser capazes de controlar as ações econômicas dos atores privados e os cidadãos devem ser capazes de controlar os governos. Os agentes privados devem beneficiar-se quando agem no sentido do interesse público e devem sofrer sanções quando não o fazem; o mesmo deve ocorrer com os governos.* (Przeworski, 1995:8) (tradução da autora)

Assim, para um "bom governo", é necessário que os agentes do Estado tenham instrumentos efetivos de intervenção – e isto supõe relativa autonomia em relação às pressões de tipo particularista –, mas também é necessário, por outro lado, que os governos possam ser punidos quando não agem no sentido das necessidades dos cidadãos. Esta fórmula remete naturalmente à discussão das relações entre governantes e suas burocracias, mas também é certo que burocracias impotentes têm escassas possibilidades de implementação de políticas.

No entanto, quero aqui chamar a atenção para o fato de que a questão da formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos – conceito este que é certamente sujeito à grande controvérsia – *depende menos do nível de governo delas encarregado que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos*. Isto não significa que a proximidade não possa ser – para algumas políticas – um elemento que possa propiciar tais incentivos; significa que certamente a proximidade não é uma condição suficiente para tal.

Na verdade, as avaliações mais recentes das reformas implementadas indicam não ser assim tão evidente que a maior autonomia local na decisão sobre a alocação de bens e serviços implique maior grau de imparcialidade em sua distribuição. Analisando o

caso francês, Rosanvallon (1993:41) afirma que a questão da imparcialidade é, na verdade, um problema ainda a ser resolvido pelo Estado, dado que existe – e a experiência francesa de descentralização o confirma – um risco novo de parcialidade derivado da proximidade.[21] Na mesma direção argumenta Tanzi (1995), afirmando que a contigüidade entre burocracias públicas e cidadãos no nível local tenderia a elevar as possibilidades de ocorrência de práticas de corrupção, embora as evidências empíricas nesta direção não permitam estabelecer uma relação necessária entre estas variáveis.

CONCLUSÃO

Espero ter levantado questões que permitam problematizar o consenso existente em torno das expectativas quanto às virtudes potenciais da descentralização como indutora de maior democratização e eficiência das políticas públicas. Nesta perspectiva, procurei neste trabalho examinar os argumentos que sustentaram parte daquele consenso, buscando problematizar sua consistência conceitual e empírica.

Com relação ao primeiro argumento examinado – aquele que diz respeito à expectativa de que a descentralização seria condição necessária à democratização do processo decisório –, penso que, qualquer que seja o conteúdo da proposta de democracia ao qual se esteja filiado, os princípios e valores que o sustentam devem encarnar-se em instituições concretas, as quais têm variado ao longo do tempo. Dado que permanecerão existindo questões que devem ser processadas pelos distintos níveis de governo, o caráter democrático do processo decisório depende menos do âmbito no qual se tomam decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Além disto, a associação entre centralismo e autoritarismo pode ser melhor explicada pelo exame da forma pela qual associaram-se historicamente, no processo de formação dos distintos Estados nacionais, estruturas administrativas do governo central e elites locais e/ou regionais. É a maior ou menor capacidade de absorção/cooptação/integração destas elites no Estado centralizado que estimularia estas mesmas elites a identificarem descentralização a democratização em suas demandas por maior participação no processo político.

Com relação ao segundo argumento examinado – aquele que diz respeito à expectativa de que a descentralização implicaria um esvaziamento das funções do governo central –, creio que o exame do caso brasileiro aponta na direção oposta. Vale dizer, pode-se afirmar que o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização. Esta função torna-se ainda mais relevante em

21 Na mesma entrevista, Rosanvallon recomenda que a experiência francesa de descentralização indica a necessidade de dar início a uma análise dos efeitos perversos da proximidade e de certos benefícios da distância (ROSANVALLON, 1993:41).

países caracterizados por disparidades intra-regionais muito significativas, como é o caso do Brasil.

Finalmente, com relação à possibilidade de que a descentralização viabilize formas de controle sobre a ação dos governos, dada a proximidade entre eleitos e eleitores e que, portanto, esta implique a redução do emprego de recursos públicos para fins clientelistas, parece-me que esta expectativa deve ser examinada antes do ângulo da natureza das instituições encarregadas da prestação dos serviços do que do ângulo da escala de prestação de serviços. Neste sentido, não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo: este pode ocorrer em qualquer escala de operações. Na verdade, a redução do clientelismo supõe a construção de instituições que garantam a capacidade de *enforcement* do governo e a capacidade de controle dos cidadãos sobre as ações deste último.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, S. O Estado In: JAGUARIBE, H. *Sociedade, Estado e Partidos na Atualidade Brasileira.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. p.117-157.

AFONSO, J. R. R. *Descentralização Fiscal: Revendo Idéias.*, ago. 1994. (Mimeo.)

AFONSO, J. R. R. *Descentralização Fiscal e Financiamento da Saúde. Algumas Idéias ou Provocações*, out. 1993. (Mimeo.)

ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 28(10):88-108, 1995.

ARRETCHE, M. T. S. *Política Habitacional.* Relatório Final. Subprojeto: Redefinição de competências entre as esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Pesquisa: Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. São Paulo: Iesp/Fundap, 1994.

ARRETCHE, M. T. S. Políticas de desenvolvimento urbano na crise: descentralização ou crise no modelo BNH?. In: REIS, E.; ALMEIDA, M. H. T.; FRY, P. *Pluralismo, Espaço Social e Pesquisa.* São Paulo: Hucitec/Anpocs, 1995.

BORJA, J. *Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico-Sociales en la Ciudad y Participación Popular.* Barcelona: Ayuntamento de Barcelona, 1988.

COHEN, J. & ROGERS, J. *Associations and Democracy.* London/New York: Verso, 1995.

D'ARCY, F. & BAENA DEL ALCAZAR, M. *Décentralisation en France et en Espagne.* Paris: Economica, 1986.

DAHL, R. *Dilemmas of Pluralist Democracy.* New Haven/London: Yale University, 1982.

DILLINGER, W. *Decentralization, Politics and Public Services.* São Paulo: *paper* apresentado no Seminário Impasses e Perspectivas da Federação no Brasil, maio 1995. (Mimeo.)

DRAIBE, S. M. *Rumos e Metamorfoses.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRAIBE, S. M. & ARRETCHE, M. T. S. *Descentralização e Políticas de Combate à Pobreza: Observações sobre o Caso Brasileiro.* Trabalho preparado para o Programa de Estudios sobre Pobreza Urbana y Descentralización en América Latina, coordenado pelo Ciep, Santiago, 1995.

EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back in.* Cambridge: Cambridge University, 1985.

FAURE, A. Les elus locaux a l'Epreuve de la décentralisation. *Revue Française de Science Politique*, 44(3):462-479, 1994.

GROSSI, M. Situacion y perspectivas de los gobiernos locales en Brasil. In: BORJA, J. et al. *Descentralización y Democracia. Gobiernos Locales en América Latina.* Santiago, Clacso, 1989.

HAGGARD, S. *The Reform of the State in Latin America*. Rio de Janeiro: *paper* apresentado na Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, 12/13 jun. 1995. (Mimeo.)

HAGGARD, S. & KAUFMAN, R. O Estado no início e na consolidação da reforma orientada para o mercado. In: SOLA, L. (Org.) *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p.391-421.

HOBSBAWN, E. *A Era dos Extremos. O Breve Século XX. 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOMMES, R. *Conflicts and Dilemmas of Decentralization*. Washington, D.C.: *paper* apresentado na Annual Bank Conference on Development Economics, 1/2 maio 1995. (Mimeo.)

MANIN, B. As metamorfoses do governo representativo. *RBCS*, 29(10):5-34, 1995.

MARTINS, L. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MÉDICI, A. C. *A Dinâmica do Gasto Social no Brasil nas Três Esferas de Governo: Uma Análise do Período 1980-1992*. Relatório de Pesquisa. Projeto Balanço e Perspectivas do Federalismo Fiscal no Brasil. Subprojeto: Canais de Acesso aos Fundos Públicos na Área Social. São Paulo, Iesp, 1994.

MELLO E SOUZA, A. de. Crise de Estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas. *Planejamento e Políticas Públicas*, 10:1-31, 1993.

OATES, W. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt/Brace/Jovanovich, 1972.

PUTNAM, R. D. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University, 1993.

PRZEWORSKI, A. *Reforming the State: Political Accountability and Economic Intervention*. Espanha: trabalho apresentado na Conferência Inequality, the Welfare State and Social Values, 1995. (Mimeo.)

ROARELLI, M. L. de M. As transferências negociadas. A distribuição de recursos dos órgãos federais aos estados, municípios e territórios por convênio. *Tributação em Revista*, 1(2):5-8, 1992.

RODRIGUEZ, V. Os interesses regionais e a federação brasileira. *Ensaios FEE*, 15(2):338-352, 1994.

ROSANVALLON, P. *Pouvoir Local, Pouvoirs Locaux*. Entrevista, edição de outubro, p.39-46, 1993.

SALLUM JR., B. & KUGELMAS, E. O leviatã acorrentado: a crise brasileira dos anos 80. In: SOLA, L. (Org.) *Estado, Mercado e Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p.280-299.

SANTOS, W. G. *Crise e Castigo. Partidos e Generais na Política Brasileira*. São Paulo: Vértice, 1987.

SIKKINK, K. Las capacidades y la autonomia del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Desarrollo Económico*, 32(128):543-573, 1993.

TANZI, V. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. Washington, D.C.: *paper* apresentado na Annual Bank Conference on Development Economics, 1/2 maio 1995.

WEIR, M.; ORLOFF, A. S. & SKOCPOL, T. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton: Princeton University, 1988.

Parte III

O ESTADO DE BEM-ESTAR NO CONTEXTO ATUAL

9

Política *versus* Economia: notas (menos pessimistas) sobre globalização e Estado de Bem-Estar

Maria Lucia Werneck Vianna

POLÍTICA, ECONOMIA E BEM-ESTAR SOCIAL

Política e Economia constituem esferas do conhecimento cujas fronteiras são extensas e tensas. Os estudos sobre políticas sociais, seguridade social, *Welfare State*, ou como quer que se designem os arranjos públicos de proteção social contemporâneos, ilustram bem a extensão e as tensões desta fronteira. Tanto a Economia quanto a Ciência Política reivindicam os louros de um saber superior sobre o tema e atribuem, cada uma a si própria, maior capacidade elucidativa, embora esbarrem uma na outra a todo momento e estejam em geral juntas nas formulações de fôlego.

No campo da Ciência Política, particularmente, inúmeras abordagens foram desenvolvidas refutando o economicismo contido em análises que associavam a emergência e/ou a expansão dos Estados de Bem-Estar, nos anos que se seguiram às duas guerras mundiais, ao avanço (irreversível) da industrialização.[1] Explicitaram, assim, os elementos políticos (no sentido de *politics*) que intermediam a relação entre *inputs* econômicos – pressões oriundas da esfera industrial, venham elas de "necessidades" do capital ou da ampliação das demandas

---

1 Para não falar da rejeição às teorias *econômicas* propriamente ditas. Gough (1978, 1979), por exemplo, critica tanto as teorias funcionalistas (que entendem a política social como decorrência inevitável da industrialização) quanto as teorias econômicas que consistem em aplicações da *welfare economics* à política social e em estudos macroeconômicos sobre gastos públicos. Na mesma linha, Mishra (1981), Taylor-Gooby & Dale (1981), Coimbra (1987), Gomez de Souza (1987), entre outros, desqualificam a fundamentação do que denominam "teoria da convergência" (todo país, ao alcançar determinado nível de industrialização, passaria a instituir mecanismos públicos de proteção social). Ashford (1986) se dispõe a superar três conjuntos de explicações insuficientes *porque* economicistas: as que percebem o Estado de Bem-Estar como "conseqüência da demanda" (à medida que aumentam a concentração da população nas cidades, a diferenciação ocupacional etc., o Estado *é obrigado* a transformar-se); as que o explicam com base na idéia de oferta, correlacionando o provimento de bens e serviços às imperfeições do mercado; e aquelas que priorizam valorações quantitativas e dados estatísticos.

consumidoras dos trabalhadores – e *outputs* políticos (agora, no sentido de *policies*), traduzidos, por exemplo, na universalização do atendimento médico, no aumento da cobertura previdenciária, na criação de programas para desempregados etc. Foi, sem dúvida, a literatura política sobre o *Welfare State* que trouxe ao debate, esclarecendo-o, o papel dos atores e seus recursos de poder (mobilização operária, formas de organização, voto etc.),[2] bem como o papel das instituições (regime de governo, sistema partidário, estrutura da burocracia, desenho administrativo etc.).[3]

Desse modo, evidenciou-se como e porque países com *performances* econômicas semelhantes e que dispendem muitas vezes o mesmo volume de recursos em rubricas sociais o fazem de maneira diversa. Uns, privilegiando a seleção das populações beneficiárias, outros, a instituição de direitos universais; uns dando prioridade às prestações homogêneas, outros, às provisões diferenciadas segundo a inserção no mercado de trabalho.[4]

Em suma, as investigações, na esfera da Ciência Política, sobre a emergência e a expansão do *Welfare State*, ainda que fazendo uso de achados e instrumentos da

---

2 RIMLINGER (1971) é um autor sempre lembrado nas interpretações deste tipo. Na origem da política social identifica a necessidade de integrar o emergente movimento operário ao Estado burguês; diante do radicalismo das organizações sindicais e políticas dos trabalhadores, as elites teriam operado com o fito de fragmentar sua ação, fazendo com que os mecanismos de relação mais direta com o Estado, via política social, tendessem a afrouxar seus vínculos com organizações militantes. No centro da análise de FLORA (1981) também está a convicção de que os problemas de mobilização emergentes com a expansão do mercado, através da mediação das associações, exerceram pressões sobre a burocracia estatal, variando, contudo, as soluções, segundo as singularidades do desenvolvimento político dos diferentes países.

3 "O desenvolvimento capitalista provoca a expropriação da força de trabalho e ameaça a reprodução, mas tais problemas não dão lugar, necessariamente, a medidas de política social. A intervenção do Estado Social verifica-se quando a mobilização dos trabalhadores - por sua vez determinada apenas parcialmente pelo processo de acumulação - demonstra-se, na luta de classes, suficientemente forte para exercer pressão eficaz sobre o Estado. Por sua vez, a capacidade deste de realizar a política social será tanto maior quanto mais forte for sua autonomia relativa frente aos setores da classe dominante, assim como mais elevada for sua centralização (do poder decisório). Mas, a autonomia e a centralização do Estado não são funções do estágio de desenvolvimento, pois dependem da evolução precedente da própria estrutura estatal e das conotações mais fortemente representativas ou, ao contrário, absolutistas e centralizadas, que tenham previamente adquirido" (ALBER, 1986). Esta é visivelmente uma variante marxista da compreensão do papel das instituições. Há outras, como a de FLORA & HEIDENHEIMER (1981), para quem o *Welfare State* corresponde à politização dos problemas da modernização, expressando uma reação variável conforme a estrutura organizativa do país, as características institucionais, e a natureza do Estado.

4 A valorização das diferentes concepções de proteção social e de suas expressões em também diferentes sistemas de política social deu margem, como se sabe, a classificações dos Estados de Bem-Estar. A mais conhecida é a de TITMUSS (1958), que discrimina três modelos: o residual (caracterizado principalmente por políticas seletivas, concretizadas em programas para segmentos sociais específicos oferecidos através de testes de renda), o meritocrático (caracterizado por reproduzir, na provisão de benefícios e serviços, a estratificação existente no mercado de trabalho) e o redistributivo (caracterizado pela política substancialmente universalista-igualitária e mais ou menos temperado por programas seletivos). Muitos estudos comparativos, na área, desenvolveram tipologias aproximadas a esta. Ver, por exemplo, KORPI (1980), ESPING-ANDERSEN & KORPI (1984), ASCOLI (1984). ESPING-ANDERSEN (1987), embora adotando um critério mais abrangente (o grau de democratização social do capitalismo alcançado por cada tipo) trabalha igualmente com três modalidades análogas de *Welfare State*: o liberal (como o americano), o conservador (os casos típicos são Alemanha e França) e o social-democrata (Suécia).

Ciência Econômica, guardaram uma margem de manobra própria. Afirmaram sua especificidade e se saíram bastante bem na competição pela eficácia explicativa.[5]

É de estranhar, porém, que, diante de um novo contexto econômico – não mais o da expansão e consolidação da produção industrial – e ante à necessidade de interpretar não mais a emergência e a ampliação do *Welfare State*, e sim o que vem sendo chamado de *encolhimento do Welfare State*, a Ciência Política se tornou tímida, acovardou-se perante sua tradicional competidora intelectual, submetendo-se a postulações analíticas que não eram originalmente as suas. A ótica econômica passou a predominar, produzindo a maioria das variáveis independentes para o exame da crise do Estado de Bem-Estar Social. E são, sobretudo, as mudanças em curso nas estruturas produtiva e financeira do capitalismo que ganharam a preferência dos analistas.[6] Pierson (1995) observa o surgimento de "uma nova 'lógica do industrialismo', pela qual, dadas as conseqüências da crescente globalização da economia e do aumento da competição imposto pelos NICs (*newly industrialized countries*) deve-se esperar uma também nova 'convergência' dos modelos nacionais de política social"; convergência que teria, agora, diversamente da anterior, o sentido do "encolhimento".

O ponto de partida do presente artigo reside na negação do *status* de *variável explicativa por excelência* (para a crise do *Welfare State*) à globalização da economia. A razão mais geral para a escolha deste "ponto de partida" se encontra na desconfiança de que, assim "explicada", a suposta crise do *Welfare State* se torna irremediável, implicando, no limite, uma tendência irreversível ao seu desmonte. Como não há evidências convincentes de que qualquer desmonte tenha ocorrido em países do Ocidente desenvolvido – onde, naturalmente, se localizam os reais *Welfare States* – é descabido atribuir tal responsabilidade (ou irresponsabilidade) à globalização da economia. Uma segunda razão que leva a descrer da relação de causalidade automática entre globalização da economia e alterações drásticas nos sistemas de proteção social tem a ver com a opção, aqui assumida, pelo ângulo da Ciência Política. Fatores políticos (que, obviamente, se cruzam com fatores econômicos, conforme dito antes) esclarecem melhor tanto a emergência e a expansão quanto, na atualidade, as reformas dos Estados de Bem-Estar Social. Principalmente, *explicam* com maior rigor as diferenças entre as respostas dadas às "novas" condições econômicas.

---

5 Vale uma citação, ainda, por espelhar com precisão tal sucesso. "Historicamente, o *Welfare State* foi o resultado combinado de uma variedade de fatores que se compuzeram de modo específico em cada país. Reformismo social-democrata, socialismo cristão, elites políticas e econômicas conservadoras, mas ilustradas, e grandes organizações de trabalhadores industriais foram as principais forças que lutaram por isto e concederam esquemas de seguro compulsório mais e mais compreensivos, legislação de proteção ao trabalho, salários mínimos, expansão das facilidades de saúde e educação e subsídios estatais para moradia, assim como o reconhecimento dos sindicatos como representantes, na economia e na política, dos trabalhadores" (OFFE, 1984a).

6 Os principais eixos do questionamento atual do *Welfare State*, de acordo com DRAIBE & HENRIQUE (1988) são determinados "pelas necessidades advindas de uma nova divisão internacional do trabalho, *vis-à-vis* o movimento de globalização da economia, resultando num descompasso entre a economia do bem-estar e os processos sociais vigentes nas economias desenvolvidas". Para DEPPE (1994), a crescente interdependência de mercados, produção e circulação de moeda (causas principais), agravada pela derrocada do socialismo no Leste Europeu (causa secundária), praticamente inviabilizou a integração dos sistemas de seguridade social na Comunidade Européia.

DESMONTE: MUITO ALARDE, POUCAS EVIDÊNCIAS

Não se trata de desconhecer as adversidades que hoje saturam as pautas do *Welfare State*. A globalização dos mercados de capitais reduz, com efeito, a possibilidade de utilização, por parte dos governos nacionais, de alguns instrumentos cruciais de política econômica, impondo constrangimentos às políticas sociais. A internacionalização da economia redefine a interdependência e a concorrência entre as nações, enfraquecendo-as enquanto unidades decisoras. A multiplicação das empresas transnacionais, a extensão planetarizada das redes de transporte de mercadorias, do dinheiro e do capital – tanto quanto das redes de informação e de comunicação – permitem aos agentes econômicos contornar as normas nacionais e mesmo subtrair-se a elas (Delcourt, 1992). A ameaça do *dumping social* paira, virtual (e às vezes concreta), sobre as civilizações industriais: às grandes firmas mundiais torna-se possível, operando produtivamente em países onde o salário social é baixo, forçar a queda dos preços das competidoras, levando-as (sobretudo aquelas cujos custos são mais altos) a sair do negócio, migrar para locais menos onerosos, ou pressionar seus respectivos governos a implementar políticas para diminuir os custos do trabalho. Disto decorreria, por conseguinte (acatando as premissas do raciocínio econômico), a evaporação, num horizonte não muito remoto, das fontes geradoras de recursos para a sustentação do Estado de Bem-Estar Social.

No entanto, a despeito de tantas vicissitudes, os dados fornecidos por organismos internacionais abalizados não autorizam os vaticínios alarmantes contidos nestas conexões. As transferências sociais como porcentagens do PIB na Inglaterra eram de 9.8% em 74; passaram para 14.1% em 1986 e para 12.2% em 90. Na Alemanha, eram 14.6% em 74, 15.9% em 86 e 15.3% em 1990. Na Suécia, 14.3% em 74; 18.4% em 86 e 19.7% em 90. Nos E.U.A., 9.5% em 74, 11.0% em 86 e 10.8% em 90.[7] Os gastos governamentais foram crescentes nos quatro países mencionados: na Inglaterra passam, de 41.4% do PIB em 78, para 42.5% em 86 e 44.8% em 94; na Alemanha, de 47.3% em 78, para 46.4% em 86 e 51.4% em 94; na Suécia, de 58.6% em 78, para 61.6% em 86 e 70.9% em 91; nos E.U.A., de 30.0% em 78, para 33.7% em 86 e 33.9% em 94.[8] O emprego público como porcentagem do emprego total se manteve estável ao longo da década de 80:[9] na Inglaterra, 19.6% em 74, 21.8% em 86 e 19.2% em 90; na Alemanha, 13% em 74, 15.6% em 86 e 15.1% em 90; na Suécia, 24.8% em 74, 32.2% em 86 e 31.7% em 90; nos E.U.A., 16.1% em 74, 14.8% em 86 e 14.4% em 90.[10] No âmbito da Comunidade Econômica Européia (CEE), os gastos

---

7 Dados da Organization for Economic Co-Operation and Development – OECD (*Historical Statistics*, 1960-1990), transcritos de PIERSON (1995).

8 OECD (*Economic Outlook*, 1994) *apud* PIERSON (1995).

9 Na década de 80, segundo vários autores, teriam se reedificado muitos dos Estados de Bem-Estar europeus, sob a égide do "encolhimento". Ver GLAZER (1990), KOPITS (1993), KAMERMAN & KAHN (1989), entre outros. KORNIS (1994) faz uma boa resenha desta literatura.

10 Dados da OECD (*Historical Statistics*, 1960-1990), retirados de PIERSON (1995).

sociais estavam, em 1989, no mesmo nível que em 1980, apresentando pequenos graus de crescimento ou diminuição diferenciados por função e por país.[11]

Não se está, então, diante de um desmonte. Como observam Ascoli & Dente (1985), "o *smantellamento del Welfare State* aparece cada vez mais como uma palavra de ordem de sabor claramente utópico". Alguns autores já contestam o catastrofismo de certas perspectivas demográficas (Taylor-Gooby, 1991; Flynn, 1989), discutem as determinações econômicas da crise da seguridade (MacGregor, 1990) e enfatizam a adesão da população a seus Estados de Bem-Estar (Navarro, 1991). Um artigo do *The Economist*, transcrito no Brasil pela *Gazeta Mercantil* de 3 de junho de 1993, apesar do título ("A opção por um Estado de Bem-Estar mais seletivo e eficaz"), reconhece que "...os eleitores britânicos estão compreensivelmente desconfiados das tentativas de economizar dinheiro nessas áreas (sociais)".

O caso da Grã-Bretanha, aliás, é paradigmático, pois em nenhum outro país europeu se deu uma reforma do sistema de *Welfare* tão alardeada quanto lá, a partir de 1986.[12] Examinando-a, Ringen (1987) e Johnson (1987), além dos já citados, assinalam o facciosismo do diagnóstico oficialmente divulgado, bem como a discrepância entre as soluções implantadas e os objetivos anunciados.[13] Para Taylor-Gooby (1991), o discurso contencionista dos anos 80 teve motivações políticas e não econômicas, uma vez que manteve-se inalterado o volume do gasto. Assim, também, o que Flynn (1989) identifica como a tentativa ideológica de reverter os alicerces do Welfare State[14] se revelou, por exemplo, na política habitacional: os cortes nas despesas públicas com esta rubrica representaram

---

11 Usando dados do EUROSTAT (banco de dados estatísticos da União Européia - Statistical Office), STEPHENS, HUBER & RAY (1994) mostram "surpreendente continuidade e estabilidade" nos Estados de Bem-Estar europeus nos anos 80. PIERSON (1995) indica que do total de prestações sociais, 43.7% eram destinados, em 1980, às aposentadorias e pensões, percentual que passou a ser de 45.9% em 1989. O gasto com saúde na CCE diminuiu ligeiramente: de 37.6%, em 1980, para 36.2% em 1989 (diminuição ocorrida, por exemplo, na Alemanha e Suécia, mas não na Inglaterra, onde, ao contrário, houve aumento). A assistência às famílias - a mais atingida das rubricas sociais - se reduziu de 10.4% do total das prestações para 7.9%. Programas para o desemprego tiveram elevação, de 6.3%, em 1980, para 6.6%, em 1989.

12 Segundo os próprios conservadores (que formularam e implementaram a reforma), mais alardeada que efetiva (FLYNN, 1989; TAYLOR-GOOBY, 1991). Em outros países, medidas tópicas foram tomadas durante a década de 80 e só recentemente alterações legais nos sistemas vêm sendo tentadas. Na Itália, a proposta apresentada pelo governo ao Parlamento em 1992 modifica os requisitos para obtenção da aposentadoria (aumenta a idade mínima e amplia o período de contribuições necessárias para o indivíduo se aposentar) e o cálculo do valor das mesmas. Também a Alemanha iniciou em 1992 um processo de reforma para ser implementado gradualmente até 2013; os alemães terão de pagar mais pelas suas pensões estatais e os benefícios serão aos poucos reduzidos. Em ambos os países houve bastante cautela nas mudanças projetadas, que só podem ser levadas a cabo mediante intensas negociações. Ao contrário, na França, onde as discussões em torno da questão não amadureceram, os protestos contra a reforma pretendida pelo governo foram veementes em fins de 1995.

13 Estes autores refutam expressamente supostos como a influência negativa dos gastos sociais sobre a *performance* da economia, a gravidade da pressão demográfica etc. "A Grã-Bretanha oferece uma oportunidade interessante de se analisar o sucesso de uma política social de direita conscientemente radical, impelida por uma opção política e não pela influência óbvia de restrições econômicas ou pressões demográficas" (TAYLOR-GOOBY, 1991).

14 As mudanças implantadas teriam, para FLYNN (1989), a finalidade de redefinir o papel do Estado, valorizando noções como as de auto-ajuda, autoconfiança etc., reforçando a suposição conservadora de que o sistema de proteção britânico disseminou uma "cidadania dependente". Com isso, malgrado a sobrevivência física do *Welfare State*, nele estariam se infiltrando elementos espúrios, capazes de solapar seus fundamentos.

aparente contenção, pois resultaram no agravamento dos problemas de moradia e no aumento dos dispêndios assistenciais.[15]

Mais pessimista, MacGregor (1992) aponta três retrocessos impressos ao Estado de Bem-Estar britânico pela estratégia conservadora: a "americanização" do sistema, o declínio da responsabilidade pública com a maternidade, e o fato da política social ter se tornado absolutamente inconsistente. Segundo a autora, a seguridade social na Inglaterra estaria caminhando com assustadora rapidez em direção ao modelo americano, seletivo e de caráter residual; em termos europeus, a tendência seria a de se configurar cada vez mais como do tipo "rudimentar", num movimento inverso ao dos países latinos (Itália, Espanha, Portugal) que, tradicionalmente atrasados em matéria de *Welfare*, aperfeiçoaram seus sistemas de proteção social, aproximando-os aos padrões social-democrata ou de seguro social abrangente.[16] Da mesma forma, o descaso com a maternidade, num momento em que "todos os países europeus, à exceção da Inglaterra, reconhecem as necessidades das mães trabalhadoras e alocam alguma modalidade de provisão para elas", indicaria um recuo. Finalmente, "inconsistência e turbulência" seriam características adquiridas pelo *Welfare State* inglês na última década, manifestas sobretudo no padrão errático de gasto público,[17] que desmente as metas de saneamento financeiro dos reformadores.[18]

A argumentação anterior abre espaço para uma indagação que reitera a relevância dos aspectos políticos. Porque – se é que isso realmente ocorreu – na Inglaterra, e não nos demais países desenvolvidos do velho continente, o sistema de proteção social afastou-se da concepção européia, "americanizando-se"? As dificuldades econômicas do período indiscutivelmente acentuaram a polarização política e introduziram fissuras no consenso acerca do Estado de Bem-Estar keynesiano do pós-guerra. King (1988) observa que Suécia e Dinamarca experimentaram importantes greves nos anos 80, a Alemanha virou-se, em termos eleitorais, para a direita, e na França as políticas orçamentárias do presidente

---

15 As vendas das *council houses* foram bem aceitas pela população num primeiro momento porque os descontos nos preços eram altos e porque as autoridades locais se viram compelidas a colaborar para que a medida surtisse efeito. Aos poucos, o sucesso diminuiu, na mesma medida em que a inadimplência dos compradores crescia. Do ponto de vista orçamentário, grande parte dos subsídios foram remanejados para os benefícios assistenciais da seguridade social. Como, porém, os postulantes passaram a alugar moradias no mercado, já que a oferta de imóveis públicos baixou, os proprietários privados foram favorecidos. Cf. FLYNN (1989). PIERSON (1995) também considera o "encolhimento" da rubrica habitacional na Inglaterra como exceção, uma vez que a regra teria sido a manutenção do *Welfare State*.

16 "Cinco perfis de *Welfare* podem ser delineados na região européia: o social-democrata ou escandinavo; o de seguro social ou corporativo, aquele dos países bismarckianos; o liberal ou residual (anglo-saxão); o rudimentar (latino); e o pós-comunista (Europa do Leste). A experiência britânica do pós-guerra pode ser caracterizada como tendo se movido do modelo social-democrata dos anos 40, para o de seguro social ou corporativo nos anos 60, e para um modelo residual nos anos 80" (MACGREGOR, 1992).

17 "O gasto governamental total no Reino Unido cresceu fortemente de 41% do PIB,em 1971, para 49% em 1975, mas caiu também abruptamente para 42% em 1977. Cresceu para 47% em 1982, caiu para 43% em 1986 e para 38.2% em 1988, o mais baixo nível desde 1966. Com o crescente desemprego, esta proporção tende a se elevar novamente" (MACGREGOR, 1992).

18 MACGREGOR (1992) mostra que os cortes foram realizados em alguns programas, assim como a contenção de despesas se restringiu a certos setores; o valor real dos benefícios pagos integralmente pelo Estado caiu, subsídios para serviços públicos decresceram etc. Gastos volumosos, todavia, seguiram sendo realizados – em saúde, por exemplo – só que, insuficientes para atender à demanda e mal dirigidos para as necessidades reais (os investimentos cessaram), acabaram por implicar boas doses de desperdício.

socialista Mitterand passaram longe do radicalismo; mas – corroborando a afirmação de MacGregor (1992) – embora o grupo dos que procuraram controlar o crescimento do setor público, típico do Estado de Bem-Estar, "inclua países como Dinamarca e Holanda, é nos Estados Unidos e na Inglaterra que esta tendência tem sido mais pronunciada".

Para King (1988) – que obviamente não leu o artigo de MacGregor (1992) –, a analogia entre os sistemas atuais de seguridade inglês e americano pára por aí. Ou seja, embora tenha sido o país europeu que mais "americanizou" sua proteção social, a Inglaterra, diversamente dos E.U.A., conta com fontes de apoio ao *Welfare State* integradas à estrutura da sociedade. Mesmo que fracas, em relação às vigentes na Suécia, Holanda ou Alemanha, estas fontes de apoio constituem a garantia de que os esquemas públicos de bem-estar não serão destruídos com facilidade. Fontes de apoio integradas à sociedade: eis o gancho que introduz um ângulo essencialmente político na avaliação das perspectivas do Estado de Bem-Estar Social nos dias que correm.

A POLÍTICA CONTRA A ECONOMIA

Como sugerido anteriormente, as redes e empresas, quando transnacionalizadas, habilitam-se a escapar do controle político exercido pelos governos nacionais. Delcourt (1992) levanta a hipótese de que venha a se cristalizar uma dissociação entre, de um lado, os poderes transnacionais, agindo nos planos econômico/financeiro e científico/tecnológico, e, de outro, o poder político, encerrado nos limites territoriais da nação e "especializado" na gestão do social. A gravidade de tal cenário estaria justamente na desconsideração, pelas redes e empresas multinacionais, das instâncias (nacionais) de concertação e negociação, porque são elas que viabilizam em grande medida o chamado acordo social-democrata sobre o qual está fundada a própria idéia de *Welfare State*.[19] Fragilizados os atores que firmaram o pacto de solidariedade social nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, fragmentadas suas organizações e destituídas de poder as instâncias de legitimação e efetivação das macropolíticas concertadas, como sobreviveria o Estado de Bem-Estar Social?

---

19 Um dos achados decisivos da Ciência Política para o entendimento do *Welfare State* foi a sua íntima associação ao "compromisso de classes" representado pela Social Democracia. Este compromisso, pelo qual os trabalhadores aceitaram a lógica do lucro e dos mercados em troca da obtenção de padrões civilizados de vida, forjou "um consenso quanto às prioridades, desejabilidades e valores básicos da economia política, a saber, o crescimento econômico e a segurança social" (OFFE, 1984b). Por outro lado, tanto o acordo quanto seus resultados se tornaram possíveis graças ao formato agregado da organização de trabalhadores e empresários e à presença do Estado enquanto interlocutor, traços que tipificam o neocorporativismo do Norte Europeu. Ver PRZEWORSKI (1989), ROTHSTEIN (1987) e outros. Uma aproximação entre neocorporativismo e *Welfare State* está em WERNECK VIANNA (1995).

Esta circunstância traria, decerto, conseqüências nefastas para a política social.[20]

Entretanto, ainda aqui, as informações disponíveis não apontam nem para a consumação do desmonte nem para a destruição das bases de apoio do *Welfare State*. As já referidas reformas da seguridade social em alguns países fornecem evidências de que as respostas não têm sido unívocas, são políticas, e mais: a maior ou menor vulnerabilidade dos *Welfare States* aos ditames no novo contexto econômico tem a ver com a vitalidade dos mecanismos neocorporativos (ou equivalentes funcionais) que sempre lhes deram suporte.

Na Alemanha, uma coalizão de centro-direita está no poder desde 1982. Em anos recentes, contudo, os social-democratas conseguiram maioria no *Bundesrat*, ampliando o rumo das discussões sobre a reforma. Os poderosos sindicatos alemães viveram agudas pressões e o número de seus afiliados caiu, ficando, em 1994, pela primeira vez nas quatro últimas décadas, abaixo de 10 milhões, número que em termos comparativos ainda é excelente. Assim, a Alemanha representa "um caso de autoridade apenas relativamente fragmentada, um caso de poderes moderadamente diminuídos" (Pierson, 1995).[21]

O *Welfare State* alemão é um dos mais extensivos do mundo, embora não se oriente para a maximização do emprego (como o sueco), e sim para o provimento de subsídios aos *outsiders*, que são encorajados a sair, deixando o mercado de trabalho para os altamente produtivos. Os custos são altos, empregadores e empregados contribuem muito. Mas não há sinais de que as dificuldades (fiscais, principalmente) venham a se expressar em conflitos entre os de dentro e os de fora (Pierson, 1995). Como observa também este autor, a linha de clivagem potencial se localiza na idade: o maior e mais dispendioso grupo de *outsiders* se compõe de pensionistas e aposentados – vale dizer, daqueles que já foram *insiders* –, o que torna improvável a polarização conflituosa.[22]

A reforma do sistema previdenciário alemão em fins dos anos 80 seguiu, à primeira vista, o padrão geral de encolhimento dos programas sociais. As razões alegadas, o diagnóstico enfatizando déficits, problemas demográficos etc., foram semelhantes aos divulgados em outros países. No entanto, as alternativas apresentadas pelos críticos do Estado de Bem-Estar não tiveram muita chance (Schmäll, 1991). O Governo Kohl procurou o

---

20 Ou traz, segundo os prognósticos contidos nas análises meramente econômicas. Assim, para Médici & Braga (1993), por exemplo, a crise econômica que se instaurou a partir de 1974/75 "propiciou a aceleração da queima de capitais investidos em antigos processos tecnológicos, agilizando o uso e o desenvolvimento de novas tecnologias em setores como a microeletrônica, a informática, as telecomunicações, a química fina, etc. Corolários de tais mudanças foram a despadronização da organização industrial, a redução do tamanho das plantas e a descentralização da produção que incidiram sobre o mundo dotrabalho, desmobilizando as bases territoriais dos sindicatos e associações de trabalhadores, reduzindo o assalariamento (na medida em que fizeram crescer a terceirização e o trabalho a domicílio) e redefinindo critérios de remuneração". Com isso, para os autores, as bases de sustentação, financeiras e políticas, do *Welfare State* estariam definitivamente abaladas.

21 Nas palavras de Offe (1991), um caso de "smooth consolidation".

22 Para Pierson (1995), na Alemanha há enormes barreiras ao desenvolvimento de clivagens políticas intergeracionais, pois, ainda que os custos relativos aos idosos sejam a fonte mais pesada de pressão orçamentária, os *insiders* reconhecem que no futuro serão *outsiders*. "Isto bloqueia qualquer tendência à polarização entre *nós* e *eles*".

consenso entre *experts* e os parceiros sociais e o apoio da oposição social-democrata. Os sindicatos e os empresários fizeram acordo em torno de propostas (Offe, 1991).[23] O resultado foi um plano envolvendo pequeno aumento nas contribuições, elevação gradual da idade para se aposentar, ligeiro rebaixamento dos valores, e que preservou, inalterada, a estrutura básica do sistema. No caso da saúde, a acomodação corporativista de fortes interesses organizados e a busca de consenso interpartidário igualmente se constituiram em regra.[24]

Suécia é outro caso emblemático de continuidade do Estado de Bem-Estar e onde o papel da organização política dos atores sociais na resistência ao desmonte, além de óbvio, merece especial atenção. Um partido social-democrata extremamente bem-sucedido, sindicatos fortíssimos e o *Welfare State* mais amplo e redistributivo do planeta combinam-se para enfrentar a globalização. Não que os efeitos desta passem ao largo do solo sueco. Na verdade, o poder sindical sofreu revezes, na década passada,[25] a histórica hegemonia do SAP (o partido social-democrata) deu lugar a flutuações periódicas na composição do governo[26] e mudanças na seguridade social foram implementadas, obedecendo, ademais, à mesma dinâmica percebida em países como Alemanha e Inglaterra: independentemente de quem estava no governo, ocorreram ocasionais cortes em programas sociais.

Nos primeiros anos do decênio em curso, a crise fiscal revelou-se. De acordo com Pierson (1995), o país, em pouco tempo, trocou o título de maior superávit da OECD pelo de maior déficit[27] e isto porque, desenhado para operar com pleno emprego, o generoso Welfare State sueco se deparou, inesperadamente, com taxas crescentes de desemprego.[28] As condições, assim, pareciam favoráveis a alterações profundas na política social, e não por acaso, o SAP perdeu as eleições em 1991. Contudo, nas palavras de Pierson (1995), "mesmo sob estas extraordinárias circunstâncias, o que espanta é a ausência de qualquer

---

23 Todos os partidos, exceto os verdes, apoiaram a legislação aprovada em novembro de 1989.

24 Segundo PIERSON (1995), mesmo a unificação com a Alemanha Oriental, que parecia uma oportunidade para reformas mais radicais, não desestabilizou o *Welfare State* alemão ("a resposta à unificação enfatizou a continuidade: os alemães orientais foram trazidos para dentro do regime de política social da Alemanha Ocidental"). Ao contrário, a despeito de algumas limitações (nos valores de benefícios assistenciais), o sistema avança - por decisão compartilhada - em direção a "uma ambiciosa expansão dos serviços, cobrindo cuidados a domicílio para doentes crônicos e idosos desamparados", o que reforça o ceticismo quanto ao encolhimento ou quanto a um conflito geracional no seu interior. Pelas novas disposições legais, a seguridade social vai colaborar com os fundos de saúde e com os orçamentos locais de assistência social, que em geral se responsabilizam por gastos de longo prazo, e o fará, inclusive, mediante aumento das contribuições sobre as folhas de pagamento das empresas. Os empresários serão compensados através da redução de um dia de pagamento do descanso remunerado.

25 A negociação coletiva altamente centralizada entre trabalhadores e patrões foi abandonada em alguns casos (PIERSON, 1995; ESPING-ANDERSEN, 1994).

26 Uma coalizão "burguesa" ascendeu ao poder de 1976 a 1982 e, posteriormente, com as eleições de 1991 (ano do pior desempenho do SAP em décadas), até 1994 (PIERSON, 1995).

27 Os gastos governamentais alcançaram 73% do PIB em 1993 e o déficit público ultrapassou 14% do PIB (OECD, *Economic Survey*, 1994).

28 O desemprego na Suécia, incluindo os que participam dos esquemas governamentais de ativação do mercado de trabalho, elevou-se de 3% em 1989 para mais de 12% em 1993. Com isto, produziram-se simultaneamente decréscimo na arrecadação de tributos e aumento dos gastos públicos.

sinal de que o *Welfare State* seria radicalmente reestruturado";[29] Esping-Andersen (1994) confirma a assertiva, sugerindo que o sentido dos esforços reformadores "é mais de um ajuste marginal do que de um iminente e paradigmático abandono dos princípios básicos do Welfare State universal e igualitário".[30] A reforma das aposentadorias e pensões, introduzida em junho de 1994, "baseada em extensas consultas aos partidos e às representações do capital e do trabalho, busca garantir ao sistema sueco de seguridade um futuro estável a longo prazo sem alterar seus princípios básicos" (Pierson, 1995).

Convém, assim, insistir: o novo contexto econômico lesa a política social, mas não *necessariamente* a destrói. As maneiras diversas pelas quais os Estados têm enfrentado as dificuldades mostram que a *necessidade* reside, antes, em encontrar caminhos adequados às realidades singulares de cada um, o que só pode ocorrer na esfera da política, e mediante acordos entre os interessados. Esping-Andersen (1994) vai ao ponto e examina vários destes caminhos, já em andamento, identificando três estratégias diferentes

> *Os países escandinavos seguiram até recentemente uma estratégia de expansão do emprego no setor público, induzida pelo próprio Welfare State. Os países anglo-saxões – em particular a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e os Estados Unidos – favoreceram uma estratégia de desregulamentação dos salários e do mercado de trabalho, combinada a um certo grau de erosão do* Welfare State. *E, finalmente, os países da Europa Continental, como a França, a Alemanha ou a Itália, favoreceram uma estratégia de redução induzida da oferta de mão-de-obra.*

Analisando as três estratégias, Esping-Andersen (1994) destaca a correspondência de cada uma delas às especificidades dos Estados de Bem-Estar (que diferem em termos de concepção, de estrutura de financiamento, de organização administrativa etc.[31]) e a natureza política das negociações que permitem respostas positivas diante de obstáculos econômicos um tanto assustadores. É interessante que, ao enfocar a "rota neoliberal",[32] verifica que "as mudanças não foram nada uniformes". Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, por exemplo, "as políticas de liberalização associaram-se a um notável esfraquecimento das organizações coletivas, tais como os sindicatos, enquanto na Austrália as políticas de liberalização, contrariamente, foram desenvolvidas em cooperação com sindicatos fortes".

---

29 A coalizão conservadora, no poder entre 1991 e 1994, não tomou nenhuma medida contencionista que pudesse afetar seriamente o bem-estar dos cidadãos (ou de alguns deles) sem que obtivesse acordo prévio com a Central Sindical e o SAP, procurando cobertura política ainda que "ao preço de perder oportunidades de alterações radicais".

30 ESPING-ANDERSEN (1994) afirma, ademais, que, nos países escandinavos, o papel do *Welfare State* de assegurar e estimular o emprego está sendo fortalecido. "A celebrada política de *estímulo ao emprego/ativação do mercado de trabalho* está sendo acelerada. Particularmente com relação à oferta de treinamento e de empregos. O programa dinamarquês de garantia de emprego baseia-se principalmente no setor público, mas as políticas de estímulo ao emprego se estendem também ao setor privado por meio de subsídios marginais aos salários e, recentemente, de uma renda mínima temporária para aqueles que se estabelecem como autônomos".

31 Ver, sobre as "arrumações" destes elementos nas diferentes configurações de *Welfare State*, WERNECK VIANNA (1995).

32 Correspondente ao grupo de países que "adotou deliberadamente estratégias de desregulamentação orientadas para o mercado durante os anos 80, notadamente a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia, os Estados Unidos e, em menor grau, a Austrália e o Canadá".

Os resultados negativos das políticas de liberalização do mercado e flexibilização do trabalho e dos salários, embora comuns aos países que seguiram aquela rota, também se apresentam em graus e intensidade variados. Dados sobre a década de 80 revelam que os ganhos dos estratos mais baixos caíram, em relação aos médios, 11% nos E.U.A., mas apenas 5% na Austrália.[33] Outrossim, as difundidas práticas de cortar gastos e seletivizar benefícios foram levadas a cabo segundo orientações distintas. Em contraste com os E.U.A., a proteção ao desemprego no Canadá não diminuiu.[34] Na Austrália e no Canadá, os métodos seletivos, com elegibilidade baseada na declaração de rendimentos (e não em testes de meios estigmatizadores), e voltados rigidamente a excluir os ricos (e não a garantir a inclusão apenas dos comprovadamente pobres) exibiram uma performance muito melhor do que o sistema assistencial americano.

Outra medida típica da "rota neoliberal", ainda que adotada em parte até pela estratégia escandinava de enfrentamento da crise, o estímulo à parceria com o setor privado,[35] não tem surtido, por sua vez, os efeitos desejados. Nos países em que estes arranjos sempre encontraram aceitação, o panorama flexibilizado do emprego passa a imprimir mais óbices do que incentivos ao seu crescimento.[36] Naqueles em que a suplementação não é considerada essencial, os limites à ampliação da clientela parecem claros já há algum tempo.[37] E nos novos 'tigres asiáticos', onde, na ausência de sistemas

---

33 OCDE, *Employment Outlook*, 1993. Na Inglaterra, a queda foi de 14% e no Canadá, 9%. ESPING-ANDERSEN (1994) coteja esta situação com a da Europa Continental e da Escandinávia, onde observa-se "uma estabilidade ou até mesmo um declínio na desigualdade dos ganhos, e nenhum dos países dessas regiões teve um crescimento da pobreza".

34 De acordo com ESPING-ANDERSEN (1994), 99% dos desempregados recebem benefícios.

35 Em resumo, e no que realmente importa em termos do "encolhimento" do *Welfare State*, o sentido desta parceria tem sido a fomentação de esquemas suplementares de previdência (aposentadorias e pensões) e de saúde patrocinados pelas empresas, através dos fundos de pensões e planos de assistência médica. Algo semelhante vem acontecendo na Suécia, mas de uma maneira tal que todos os prestadores privados de serviços permanecem sujeitos a normas rígidas e definidas centralmente. Segundo ESPING-ANDERSEN (1994), a implementação de parcerias, neste país, ao invés de incentivar a privatização, "parece ser motivada muito mais pelo critério da eficiência, assim como por um interesse em permitir que os serviços variem mais de acordo com as demandas diferenciadas dos clientes".

36 ESPING-ANDERSEN (1994) diz que "os *Welfare States* como o norte-americano, que prevêem suplementações por parte das empresas, tendem a enfrentar lacunas cada vez maiores na seguridade social e desequilíbrios sérios com uma freqüência crescente". Também no caso do Japão há evidências, segundo o mesmo autor, de que o sistema de empregos vitalícios e de garantias de bem-estar propiciadas pelas empresas se enfraquecerá, devido às transformações na estrutura do emprego. "Se a privatização gera uma transferência das responsabilidades pelo bem-estar para as empresas, então é muito improvável que se torne uma panacéia. A experiência norte-americana mostra que os planos de empresa, especialmente aqueles de benefícios diferenciados, enfrentam problemas semelhantes aos dos esquemas públicos. Além disso, tais esquemas empresariais são cada vez menos viáveis em uma estrutura de empregos dominada pelos serviços, em que as empresas são menores e os trabalhadores menos sindicalizados" (ESPING-ANDERSEN, 1994).

37 Segundo REYNAUD (1994), os regimes de empresa ou fundos de pensões, substitutivos ou complementares à previdência pública, não desempenham papel relevante na França, Itália ou Espanha, e muito menos na Escandinávia. Mas mesmo em países onde passaram a ter alguma adesão, como na Alemanha, ou se tornaram importantes, em virtude da desvalorização das aposentadorias básicas, como na Inglaterra, o crescimento se acentuou na década de 60, mantendo-se estável ou declinante de lá para cá. Na Inglaterra, em 1963, 48% dos assalariados ocupados estavam filiados a um regime de empresa, proporção que subiu para 53% em 1967 e baixou, gradativamente, para os 48% anteriores em 1991; na Alemanha, a proporção de assalariados do setor industrial filiados a fundos fechados de pensão era a mesma em 1979 e 1993 (66%) e no comércio, a variação foi de 23% em 79 para 28% em 93.

públicos significativos,[38] a seguridade na empresa poderia se constituir em caminho, à moda japonesa, a tendência parece ser a de valorizar, antes, as vantagens do modelo europeu.[39]

NOVO CENÁRIO, NOVOS ATORES

O Estado de Bem-Estar Social, portanto, continua a ser uma referência decisiva na concretização dos direitos de cidadania. E sua sustentação não parece ter sofrido os abalos propagandeados. Os autores que batem na tecla do não desmantelamento, reproduzindo informações comprobatórias da resistência, variadamente empreendida pelos Estados nacionais, ao autoritarismo do mercado globalizado, sublinham dois grandes *issues*, ambos aqui já insinuados quase à exaustão. O primeiro consiste no reconhecimento do caráter político – vale repetir mais uma vez – da movimentação que freia a suposta irreversibilidade econômica; o segundo, que especifica tal caráter político, sugere que a possibilidade, maior ou menor, do êxito da dita movimentação se situa no formato de articulação dos interesses envolvidos.

O caráter político das respostas (positivas) dadas à crise do *Welfare State* é enfatizado por Pierson (1995), quando chama a atenção para a estabilidade do mesmo.[40] Estabilidade que atribui, por um lado, ao fato de que o Welfare State representa, hoje, o *status quo* e, por outro, aos custos eleitorais das iniciativas desmanteladoras. A força do *Welfare State* repousa, desse modo, nas instituições democráticas que se consolidaram *pari passu* à sua expansão (Ashford, 1986) e isto significa que a realização de mudanças profundas requer o (difícil) consentimento de numerosos atores. Como assinala ainda Pierson (1995), "onde o poder é compartilhado por várias instituições (e.g. Alemanha) ou por coalizões partidárias (a maioria dos países com sistemas eleitorais de representação proporcional), a mudança profunda vai ser difícil". Mas mesmo nas nações que dispõem de estruturas concentradas de poder – Suécia e Inglaterra são casos de administração bastante centralizada do *Welfare State* –, dimi-

---

38 Tratam-se, em geral, de economias que cresceram rápida e recentemente e que, até agora, viveram mais o problema da escassez de mão-de-obra do que o do desemprego. A capacidade, pois, das famílias (no Oriente, por motivos de tradição e religião, ainda fontes decisivas de proteção) de prover bem-estar, assistência, e compensação aos riscos do mercado prevalece, embora, conforme ESPING-ANDERSEN (1994), isso não possa "continuar indefinidamente".

39 ESPING-ANDERSEN (1994) menciona as reformas previdenciária na Coréia do Sul, no final dos anos 80, (uma tentativa de criar uma rede de seguridade social mais abrangente e universal) e do sistema de saúde em Taiwan (setembro de 1994) que, de início, previa torná-lo universal e obrigatório, embora o sucesso de ambas as iniciativas tenha sido, pelo menos até agora, parcial.

40 "Comparada com as aspirações de muitos reformadores, e com a extensão da mudança em campos como o da política de relações industriais, a estabilidade do *Welfare State* é espantosa".

nuir benefícios ou eliminar serviços públicos tem alto preço político, expresso na negação do voto aos decisores que realizam cortes excessivos.[41]

Reiterar a importância da dinâmica política na continuidade do *Welfare State* não basta, todavia, para consumar o resgate da política, enquanto campo do conhecimento, na compreensão dos processos em tela. E não basta porque o clamor permanece no patamar de generalidade que quer superar. Se o ângulo da Ciência Política permite, com efeito, rever o tom de irreversibilidade que a perspectiva econômica transmite, o faz na medida em que relativiza as formulações genéricas acerca da correlação entre globalização e políticas (*policies*), introduzindo a noção de modos (diferentes) pelos quais os interesses (múltiplos e/ou antagônicos) se articulam e se fazem presentes nas instâncias decisórias. A institucionalidade democrática, então, se configura como dimensão indispensável mas não suficiente para a resposta positiva e incisiva à adversidade do contexto econômico. Tanto quanto a vigência de uma estrutura legal de direitos adquiridos – com burocracias especializadas no provimento dos mesmos –, tanto quanto as expectativas (e as possibilidades) eleitorais de satisfação das demandas por bem-estar, conta o formato propiciador de negociações e consensos a respeito de tais direitos e demandas.

Aludiu-se, anteriormente, à estreita ligação entre *Welfare State* e neocorporativismo – um formato de intermediação/articulação de interesses fundado basicamente em dois atributos: o intercâmbio político entre os setores público e privado e a organicidade do sistema de representação de interesses,[42] e pois, propiciador de negociações amplas em torno das macropolíticas que afetam as rendas e os direitos dos cidadãos. Ora, as diferentes respostas também vistas anteriormente revelam que as mais positivas e incisivas têm sido aquelas dadas por países com maior grau de organização neocorporativa, independentemente do tipo de *Welfare State* que possuem. Não por acaso, os Estados Unidos, onde prevalecem o pluralismo dos grupos de interesse e, em especial, o lobismo como veículo de influência sobre as decisões,[43] apresentam os índices mais alarmantes de empobrecimento.[44]

---

41 Evidentemente a classe média (sobretudo) não quer pagar mais impostos; quando se defronta, porém, com a perda do bem-estar a que se acostumara, muda de opinião, como demonstram NAVARRO (1991), MULGAN (1991) e outros. A vitória dos social-democratas na Suécia, em 1994, se deu em cima de uma plataforma que prometia reduzir o déficit público através de aumento dos impostos e não de cortes nos programas sociais (PIERSON, 1995).

42 Intercâmbio político significa que entre o Estado e os diferentes grupos de interesse (do capital e do trabalho) se estabelece uma relação através da qual o Estado cede parte de sua autoridade decisória a estes grupos em troca do apoio às decisões tomadas em conjunto; as prioridades de políticas públicas resultam, assim, de processos negociados sob a supervisão do Estado e regidos por uma lógica de concertação, que reduz o conflito de interesses. A organicidade do sistema de representação de interesses deriva da centralização e concentração das organizações, processos que acompanharam o fortalecimento do movimento operário europeu, bem como o associativismo empresarial, produzindo atores coletivos dotados de alta legitimidade para interagir.

43 E onde, *y pour cause*, o Estado de Bem-Estar Social sempre foi residual (ver WERNECK VIANNA, 1994; GRAZIANO, 1995).

44 A pobreza infantil em famílias formadas por pai e mãe quase dobrou nos E.U.A. durante os anos 80 e teve crescimento mais dramático ainda entre as famílias com um só responsável. O número de pessoas sem proteção à saúde é estimado entre 30 e 40 milhões. Os empregos que vêm sendo criados se concentram em empresas que não patrocinam nenhum tipo de benefício social. Ver ESPING-ANDERSEN (1994), SMEEDING (1992) e outros.

Nesse sentido, e igualmente voltando ao que foi dito antes, duas interrogações feitas podem ser melhor elucidadas. Primeira: porque a Inglaterra americanizou o seu sistema de seguridade mais do que outros países europeus? De acordo com Pierson (1995), o movimento sindical inglês, cujo vigor se acentuara no pós-guerra, sofreu derrotas devastadoras nos anos 80, em virtude do aumento do desemprego e de mudanças na legislação que regula as relações industriais.[45] O enfraquecimento das organizações coletivas, portanto, que sobreveio mais na Inglaterra que em outros países, incidiu negativamente sobre o Welfare State. Contudo, o declínio desta tradicional base de apoio não comprometeu o sistema de proteção social britânico. E assim, passa-se à segunda questão: sobreviverá o Welfare State num quadro de deterioração de suas fontes históricas de sustentação?

A literatura aqui citada sugere que a preservação do *Welfare State* vem se dando, particularmente no capitalismo europeu, por via de negociações abrangentes, apesar do debilitamento dos sindicatos operários. Para King (1988), "no interior das estruturas contemporâneas do Estado de Bem-Estar fixaram-se vigorosas forças sindicais resistentes a cortes e bem-situados funcionários públicos defendendo valores burocráticos e compromissos programáticos com os princípios representados na política e no gasto social". O autor parte da percepção que o *Welfare State* implica alterações substantivas das relações mercantis, da cultura política e do emprego nas sociedades nas quais se instaura; e central no argumento é a mudança nos padrões de emprego, do mercado para o setor público.[46] "Os empregados públicos estão freqüentemente interessados nos programas que administram e, coletivamente, constituem grupos de pressão que tanto podem ser uma causa como uma conseqüência do crescimento do governo" (Rose, 1985).

A maturação do *Welfare State* gera, pois, fontes de apoio adicionais às que promoveram seu desenvolvimento prévio. Fontes que incluem grupos não considerados originalmente como alvos das políticas sociais, incorporam camadas médias – que consomem os serviços de bem-estar e neles se posicionam como produtoras, ou seja, enquanto profissionais que trabalham no Estado de Bem-Estar – e sedimentam uma burocracia cujos interesses convergem para o prosseguimento dos programas sociais (King, 1988). No dizer de Pierson (1995), as redes de interesses organizados que perpassam o *Welfare State* bloqueiam modificações que o desfigurem.

Este apoio adicional, no entanto, não se conforma da mesma maneira em todas as sociedades nem se traduz linearmente em cabal resistência ao desmonte do *Welfare State*. A possibilidade maior ou menor de que isso aconteça depende da capacidade de absorção, pela estrutura sindical existente, dos novos grupos de sustentação do Estado de Bem-Estar e da legitimidade das arenas de confluência de seus interesses na direção de políticas concretas.[47] No que, também, os Estados Unidos se distinguem dos países avançados da Europa Ocidental, onde, ademais, partidos trabalhistas ou social-democratas influentes no

---

45 A densidade sindical passou de 55% em 1979 para 35% em 1988.

46 Os dados apresentados no início deste capítulo confirmam a continuidade de tal tendência.

47 "...Se a sindicalização estendeu-se ao setor público – a área cujo crescimento no emprego foi mais dinâmica na era pós-45 – e se tais organizações partilham dos objetivos dos primeiros movimentos sindicais quanto à importância das políticas de bem-estar, então isso pode constituir uma nova e poderosa base de apoio para o Estado de Bem-Estar" (KING, 1988).

cenário político desempenham funções decisivas, canalizando e legitimando as decisões negociadas. O caso da Suécia é típico: a central sindical operária e o partido social-democrata alargaram suas bases substituindo antigas alianças com grupos rurais (a aliança vermelho-verde) por alianças com grupos white collar, com os quais acordaram uma política de redução dos diferenciais de salários e de ampliação da solidariedade entre os diversos grupos sociais (King, 1988).

Outrossim, a sindicalização de funcionários públicos constitui um fenômeno constante em todas as democracias ocidentais.[48] Professores, médicos, assistentes sociais, burocratas da seguridade tornaram-se peças fundamentais nos processos de ação coletiva. Obviamente, porém, suas estratégias podem se afastar do padrão solidário demonstrado pelos suecos e pelos alemães,[49] enfraquecendo, ao invés de fortalecer, a cultura política do *Welfare State*. Segundo King (1988), o que impede que o particularismo prevaleça sobre os princípios generalistas é a natureza do próprio Estado de Bem-Estar – o alcance das mudanças que efetua no tecido social e na cultura política –,[50] razão pela qual os ingleses, mesmo se "americanizando", continuam favoráveis a seu Welfare State, ao passo que os americanos são e sempre foram mais refratários à proteção pública.[51]

Com efeito, a forma de expressão dos interesses predominante nos Estados Unidos, o *lobbying*, consoante com a "tradição individualista", obstaculiza a formação de bases coligadas de apoio ao *Welfare State*.[52] Como afirma Dobbin (1992), o aparato institucional americano e a diversidade dos grupos de pressão explicam em grande parte a preponderância de modalidades privadas de seguridade. Ao contrário, na Europa, estruturas neocorporativas de organização dos trabalhadores (aí incluídos os *colarinhos brancos*) centralizando

---

48 Nos E.U.A., em 1980, a sindicalização entre empregados públicos era maior do que no setor privado. Na Inglaterra, entre 1961 e 1979 a sindicalização entre trabalhadores do National Health Service passou de 37% para 74% e entre trabalhadores dos governos municipais e do setor de educação, de 66% para 81% (Rose, 1985).

49 Na Inglaterra, segundo Taylor-Gooby (1991), a sindicalização no setor público se apresenta como "sindicalização defensiva", isto é, uma sindicalização que visa a proteção dos diferenciais de salários. Harrison (1989) também observa a "recorporativização", no sentido da defesa particularista de interesses, dos empregados em alguns serviços sociais.

50 "Um Estado de Bem-Estar duradouro [ou seja, um Estado de Bem-Estar *institucional*, como o são os europeus, e não *marginal*, como o americano] gera apoio social para suas instituições e políticas (...) Sendo os Estados de Bem-Estar institucionais mais abrangentes do que os marginais, espera-se que tenham maior capacidade de resistência a tentativas de corte nas despesas. As coalizões que apoiam sua formação devem ser capazes de evitar e debilitar as críticas conservadoras e as tentativas de corte" (King, 1988).

51 King (1988) observa que "...nos Estados Unidos, o Estado de Bem-Estar tem que competir em termos culturais com a forte tradição individualista americana e o *status* inferior dos beneficiários da assistência". Pode-se inferir, por conseguinte, que os profissionais da seguridade nos E.U.A., ainda que sindicalizados, quando atuam politicamente o fazem em conformidade com esta tradição, defendendo interesses particularistas.

52 Furniss & Tilton (1977) evidenciam o sucesso dos sindicatos americanos em negociar medidas de bem-estar para si, independentemente do Estado, conseguindo compensações ao desemprego, custos de saúde, pensões e férias remuneradas para grupos específicos de trabalhadores. Segundo os autores, este sucesso reduz a pressão sobre o governo federal americano para o provimento de benefícios, especialmente porque os trabalhadores não sindicalizados constituem um grupo de pressão com pouca capacidade de mobilização.

as negociações e dividindo tarefas com partidos de extração sindical, compõem um quadro conveniente à conservação do Estado de Bem-Estar.

E O BRASIL?

De que servem estas lições primeiro-mundistas para o Brasil? Naturalmente, países periféricos como o são os da América Latina têm suas especificidades, se inserem em ainda piores condições que as descritas no processo de globalização econômico-financeira e sofrem redobradas perdas em termos de autonomia política. Comentar as implicações do novo contexto mundial sobre o sistema de proteção social brasileiro – que, além de incipiente do ponto de vista da capacidade de proteger os cidadãos, é imaturo quanto à consolidação institucional –, e, assim, discutir seu potencial de resposta à crise, exigiria mais espaço do que o aqui disponível. No entanto, certos aspectos gerais merecem algumas breves considerações, à guisa de, simultaneamente, conclusão e justificativa do texto.

A Constituição Brasileira de 1988 consagrou a expressão seguridade social, até então oficialmente inexistente, para consignar um padrão de proteção social que se queria abrangente e redistributivo, coroando um ciclo de debates que, desde fins dos anos 70, se desenvolvera em torno da Previdência. Na agenda da transição para a democracia, as políticas sociais se revestiram de um caráter salvacionsita – expresso no *slogan* adotado pelo primeiro governo da Nova República, o "tudo pelo social" –, para elas concorrendo o "ímpeto reformista" do momento.[53] O conceito de seguridade, a universalidade da cobertura e do atendimento, a uniformidade dos benefícios, a seletividade e a distributividade da proteção, a irredutibilidade dos valores pagos, a eqüidade na forma de participação no custeio, a diversidade das bases de financiamento, o envolvimento da comunidade nas decisões e o caráter democrático e descentralizado da gestão, foram princípios inscritos na Carta que, sem dúvida, responderam aos anseios mudancistas manifestos por vários segmentos da sociedade.

Entretanto, a despeito da concepção "européia" sancionada constitucionalmente, a proteção social no Brasil vem se tornando cada vez mais do tipo "americano". Pois, ainda que formalmente universais e imaginadas como promotoras de cidadania, as provisões públicas se resumem a parcos benefícios para os pobres, enquanto ao mercado cabe a oferta de proteção àqueles cuja situação permite a obtenção de planos e seguros privados. Sem que nenhuma alteração estrutural tenha (ainda) revogado os preceitos da Lei, a universalização dos serviços de saúde, na prática, resulta na redução do sistema público a um atendimento para quase indigentes, portanto – ou porque – ruim, induzindo os assalariados

---

53 "O moto do Governo Sarney para definir a estratégia social de seu governo foi, conforme amplamente divulgado, 'tudo pelo social'. Para além de uma peça retórica, ele traduz com precisão o ímpeto reformista presente na Nova República (...) O diagnóstico implícito nas novas propostas era de que a 'dívida social' do País resultava do padrão vigente – 'burocrático-autoritário' – de políticas públicas, caracterizado por burocratização excessiva, centralização decisória, caráter privatista-excludente e permeabilidade a interesses empresariais" (MELO, 1993).

de poder aquisitivo estável (os que vocalizam reivindicações) a aderir à medicina de grupo, de empresa etc. A previdência individual ou "complementar",[54] via mercado, invade os orçamentos domésticos das camadas médias, que assim supõem se prevenir contra a insuficiência das pensões e aposentadorias pagas pelo INSS. Nas escolas públicas, a péssima qualidade do ensino empurra crescentemente para a rede particular os filhos dos menos desfavorecidos. De implantação recente, o Estatuto da Criança instalou expectativas *ceteris paribus* inalcançáveis.

Os vetores que impulsionaram a lógica da americanização do Estado de Bem-Estar no Brasil foram de natureza política: decisões tomadas durante o autoritarismo, sobretudo, que ampliaram o sistema de proteção social, especialmente nas áreas de previdência e saúde, "racionando" o público e proporcionando incentivos ao desenvolvimento de um mercado de seguridade no País (Werneck Vianna, 1995; Faveret & Oliveira, 1990). A modernização econômica levada a cabo pelo regime militar instaurado em 1964 estimulou a expansão capitalista, recrutou para o universo da lucratividade setores antes residuais (a assistência médica, por exemplo), e estendeu oportunidades (não necessariamente supridas) de inclusão a milhares de marginalizados.[55] Criando novos interesses e atores, ao mesmo tempo em que impedia ou fragmentava suas vias de expressão, a ditadura mudou a relação tradicional entre Estado e sociedade.[56] A permeabilidade da esfera pública ao privatismo aumentou, antigas fontes de solidariedade grupal dissolveram-se, e a (embrionária) identidade coletiva reduziu-se à apologia governamental do Brasil Grande.

A democratização não logrou reverter substantivamente este quadro. Criaturas da modernização autoritária, os novos (e numerosos) atores e interesses, neófitos em participação e carentes de canais de representação política, aderiram ao *lobbying* como forma de pressionar os decisores em favor de seus pleitos. A prática dos *lobbies* ganhou notável visibilidade no período de atuação da Assembléia Constituinte e hoje se constitui no cotidiano da política no interior do Congresso Nacional.

O Brasil convive, por conseguinte, com duas "americanizações" – uma, de seu sistema de *Welfare* e outra, do perfil de articulação dos grupos de interesse – ambas perversas. De fato, nas contingências brasileiras, tanto a residualidade da proteção social quanto o lobismo têm graves conseqüências. Um sistema de seguridade mercantilizado – e não assumido enquanto tal, portanto sem normas condizentes para controle das prestações – aprofunda as desigualdades e penaliza contundentemente os de baixo; além do que, a assistência "caritativa" aos excluídos, que são muitos, é cara para os cofres públicos. O lobismo, por seu turno, também se configura como um formato de intermediação de interesses que acentua as divisões sociais e favorece os poderosos; num país de imensos

---

54 A complementaridade dos planos de previdência privada, aberta ou fechada, em relação à previdência pública, no Brasil, é praticamente nenhuma. Ver WERNECK VIANNA (1995).

55 A incorporação dos trabalhadores rurais à Previdência Social só ocorreu em 1971; domésticas e autônomos também tiveram acesso a benefícios previdenciários neste período (1972 e 1973, respectivamente).

56 Como se sabe, o regime militar, embora mantendo formalmente a estrutura corporativista de organização sindical montada por Vargas nos anos 30 e 40, esvaziou-a do conteúdo político que adquirira e, principalmente, reduziu-a a um formato de extrema segmentação.

fossos entre as classes e recorrentes privilégios, como o Brasil, a prevalência dos *lobbies* reitera a exclusão. Como se não bastasse – e este o ponto de convergência das duas "americanizações perversas" que o ângulo da Ciência Política permite apreender –, o modo lobista de influenciar decisões incide negativamente sobre as possibilidades de alargamento da proteção social promovida pelo Estado, uma vez que coíbe coalizões amplas e duradouras.

No Brasil, a necessidade de um eficiente sistema público de seguridade social é inegável. Contudo, se as observações anteriores se constatam, há que alterar as estratégias para consolidá-lo. Robustecer mecanismos de proteção social não estigmatizadores – ou seja, construir um *Welfare State* – na época atual, e diante do contexto de globalização, já constitui *per si* empreendimento complexo. Fazê-lo num país onde a privatização se estende tão rápida quanto desordenadamente e o particularismo dos interesses vem atropelando em ritmo acelerado muito do que se julgava estar enraizado na cultura nacional (como o velho corporativismo de Estado), se afigura um mais que árduo desafio.

Não obstante, apesar de todas as dificuldades, reconhecer as pedras do caminho pode ser útil (pelo menos para evitar equívocos) na busca de saídas. E, nesse sentido, resgatar a política, tanto como ferramenta de análise quanto como dimensão do agir – as lições que, afinal, se deve acatar –, é fundamental.

Referências Bibliográficas

ALBER, J. *Della Carita allo Stato Sociale*. Roma: Il Mulino, 1986.

ASCOLI, U. *Welfare State all'Italiana*. Roma: Laterza, 1984.

ASCOLI, U. & DENTE, B. Recenti tendenze del Welfare State in Italia. *Stato e Mercato*, 14, Bologna, 1985.

ASHFORD, D. *The Emergence of the Welfare States*. Londres: Basil Blackwell, 1986.

COIMBRA, M. Abordagens teóricas ao estudo das políticas sociais. In: ABRANCHES, S.; COIMBRA, M. & SANTOS, W. G. (Orgs.) *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.

DELCOURT, J. Globalization de L'Économie et progress social. *Futuribles*, 164, Paris, 1992.

DEPPE, H. U. *Health Policy in Europe: The Implications of the Collapse in Eastern Europe*. Rio de Janeiro, *paper* apresentado em seminário interno da Escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz, 1994. (Mimeo.)

DOBBIN, F. The origins of private social insurance: public policy and fringe benefits in America. *American Journal of Sociology*, 97(5), Chicago, 1992.

DRAIBE, S. M. & HENRIQUE, W. Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3(6), Anpocs, São Paulo, 1988.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and distributional regimes. *Politics and Society*, 14:2, 1987.

ESPING-ANDERSEN, G. O futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. *Lua Nova*, 33, Cedec, São Paulo, 1994.

ESPING-ANDERSEN, G. & KORPI, W. Social policy and class politics in post-war capitalism: Scandinavia, Austria and Germany. In: GOLDTHORPE, J. (Org.) *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1984.

FAVERET, P. & OLIVEIRA, P. J. A universalização excludente: reflexões sobre as tendências do sistema de saúde. *Dados*, 33:2, Iuperj, Rio de Janeiro, 1990.

FLORA, P. Soluzione o fonte di crisi? Il Welfare State in prospectiva storica. In: FERRERA, M. (Org.) *Lo Stato del Benessere: Una Crisi Senza Uscita?*. Florença: Le Monnier, 1981.

FLORA, P. & HEIDENHEIMER, H. *The Development of Welfare States in Europe and America*. Londres: Transaction Books, 1981.

FLYNN, N. The 'new right' and social policy. *Policy and Politics*, 17(2), 1989.

FURNISS, N. & TILTON, T. *The Case for the Welfare State*. Londres: Indiana University Press, 1977.

GLAZER, N. Os limites da política social. *Diálogo*, 23(2), 1990.

GOMEZ DE SOUZA, I. Referencial teórico para a análise da política social. *Textos para Discussão*, 116, IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1987.

GOUGH, I. Theories of The Welfare State. *International Journal of Health Services*, 8:1, 1978.

GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. Londres: MacMillan, 1979.

GRAZIANO, G. *Lobbying*, troca e definição de interesses: reflexões sobre o caso americano. *Dados*, 37(2), Iuperj, Rio de Janeiro, 1994.

HARRISON, M. L. El corporativismo, la integracion en el sistema corporativo y el Estado protector. In: HARRISON, M. L. (Org.) *El Corporativismo y el Estado de Bienestar en Gran Bretaña*. Madri: Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989.

JOHNSON, N. *The Welfare State in Transition*, Brighton: Wheatsheaf, 1987.

KAMERMAN, S. & KAHN, A. *Privatization and The Welfare State*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

KING, D. O Estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. *Novos Estudos Cebrap*, 22, São Paulo, 1988.

KOPITS, P. Reforming social security systems. *Finance & Development*, Washington, D.C., jun. 1993.

KORNIS, G. *A Crise do Estado de Bem-Estar: Problemas e Perspectivas da Proteção Social*. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ, tese de doutorado, 1994. (Mimeo.)

KORPI, W. *Social Policy and Distribution Conflict in the Capitalist Democracies*. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1980.

MACGREGOR, S. Poverty, the poll tax and thatcherite welfare policy. *The Political Quaterly*, 63(1), 1992.

MÉDICI, A. & BRAGA, J. C. Políticas sociais e dinâmica econômica: elementos para uma reflexão. *Planejamento e Políticas Públicas*, 10, Ipea, Brasília, 1993.

MELO, M. A. Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sociais na Nova República. *Dados*, 36(1), Iuperj, Rio de Janeiro, 1993.

MISHRA, R. *Society and Social Policy*. Londres: Macmillan, 1981.

MULGAN, G. Power to the public. *Marxism Today*, maio, Londres, 1991.

NAVARRO, V. Welfare e 'keynesianismo militarista' na Era Reagan!. *Lua Nova*, 24, Cedec, São Paulo, 1991.

OFFE, C. Some contradictions of the modern Welfare State. In: OFFE, C. & KEANE, J. (Eds.) *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge: The MIT Press, 1984a.

OFFE, C. A democracia partidária competitiva e o Welfare State keynesiano: fatores de estabilidade e desorganização. In: *Problemas Estruturais do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984b.

OFFE, C. Smooth consolidation in the West German Welfare State: structural change, fiscal policies, and populist politics. PIVEN, F. (Ed.) *Labor Parties in Postindustrial Societies*. Oxford: Polity Press, 1991.

PIERSON, P. *The New Politics of the Welfare State*. Bremen: Bremen University, ZeS-Arbeitspapier nr 3/95, Center for Social Policy Research, 1995. (Mimeo.)

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

REYNAUD, E. Les fonds de pension: exemples allemand et britannique. *Futuribles*, 188, Paris, 1994.

RIMLINGER, G. *Welfare Policy and Industrialization in Europe, America and Russia*. New York: John Wiley & Sons, 1971.

RINGEN, S. *The Possibility of Politics*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

ROSE, R. The significance of public employment. In: ROSE, R. (Org) *Public Employment in Western Nations*. Londres: Cambridge University Press, 1985.

ROTHSTEIN, B. Corporatism and reformism: the social democratic institutionalization of class conflict. *Acta Sociologica*, 30:3/4, 1987.

SCHMÄLL, W. The '1992 reform' of public pensions in Germany: main elements and some effects. *Journal of European Social Policy*, 3(1), 1993.

SMEEDING, T. Why the U.S. antipoverty system doesn't work very well. *Challenge*, jan./fev. 1992.

STEPHENS, J.; HUBER, E. & RAY, L. The Welfare State in Hard Times. Chapel Hill: University of North Carolina, *paper* apresentado à Conferência Politics and Political Economy of Contemporary Capitalism, 1994. (Mimeo.)

TAYLOR-GOOBY, P. Welfare, hierarquia e a 'Nova Direita' na Era Thatcher. *Lua Nova*, 24, Cedec, São Paulo, 1991.

TAYLOR-GOOBY, P. & DALE, J. *Social Theory and Social Welfare*. Londres: Edward Arnold, 1981.

TITMUSS, R. *Essays on the Welfare State*. Londres: George Allen & Unwin, 1958.

WERNECK VIANNA, M. L. T. Lobismo: um novo conceito para entender a articulação de interesses no Brasil. *Texto para Discussão*, 25, Cepp, Rio de Janeiro, 1994.

WERNECK VIANNA, M. L. T. *Articulação de Interesses, Estratégias de Bem-Estar e Políticas Públicas: A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Iuperj, tese de doutorado, 1995. (Mimeo.)

10

Crise econômica, crise do *Welfare State* e Reforma Sanitária

Célia Almeida

> *...Uma crise nos obriga a voltar às questões mesmas e exige respostas novas ou velhas, mas de qualquer modo julgamentos diretos. Uma crise só se torna um desastre quando respondemos a ela com juízos pré-formados, isto é, com preconceitos. Uma atitude dessas não apenas aguça a crise como nos priva da experiência da realidade e da oportunidade por ela proporcionada à reflexão.* (Arendt, 1988: 222-223)

INTRODUÇÃO

Os anos 80 foram palco de profundas transformações mundiais simultâneas, de grande envergadura, que têm alterado de forma importante a natureza das relações econômicas e de poder entre os Estados nacionais, assim como as atitudes políticas e socioculturais da humanidade em relação a valores e princípios até então considerados consolidados e amplamente aceitos.

A macroeconomia dos processos de ajuste e reestruturação industrial têm constituído a essência das políticas de reforma econômica em vigência em todos os países centrais e periféricos, fortemente matizadas pela hegemonia neoliberal que marcou a década de 80 e se projetou para a de 90, cujos objetivos principais são a desregulação e a liberalização dos mercados nacionais e internacionais (financeiros, de bens e de fatores de produção, sobretudo do mercado de trabalho); a redução substancial do tamanho do Estado (e de suas responsabilidades sociais); e a privatização das empresas estatais e dos serviços públicos. Todas essas dimensões exigem mudanças institucionais profundas e têm sérias conseqüências para o desenvolvimento econômico, político e social do mundo.

No que toca especificamente à política social, na qual a política de saúde se insere, essa dinâmica foi marcada pelo debate em torno ao esgotamento do *Welfare State* keynesiano, uma vez que a crise econômica colocou em xeque os mecanismos até então utilizados para o controle e direcionamento dos desenvolvimentos econômico e social,

onde historicamente o papel dos Estados nacionais foi preponderante, seja no Hemisfério Norte seja no Sul.

Independemente do cunho ideológico que animou a discussão, analiticamente os fatos concretos evidenciaram tanto algumas das principais fragilidades do Estado de Bem-Estar Social, dinamicamente embutidas no seu próprio crescimento, quanto as mudanças estruturais cruciais operadas a partir de meados dos anos 70.

A resposta neoliberal diante da crise, nos anos 80, foi muito variada, mas alguns elementos gerais estiveram sempre presentes, em todos os países, e, num plano mais ideológico, alegava-se o equívoco da intervenção estatal, já que seria impossível para o Estado definir necessidades, identificar desejos da população e estipular qualificações de serviços que poderiam ser supridos por meios que estão disponíveis de várias formas nas sociedades modernas complexas. O planejamento governamental reduziria a liberdade de escolha individual e obrigaria coercitivamente a participação do cidadão nos esquemas estatais de proteção social (Taylor-Gooby, 1991:171).

A ampla agenda de reformas do receituário neoliberal possibilitou inúmeras adaptações às situações específicas de cada país (Anderson, 1995), assim como sua aplicabilidade às políticas setoriais, como no caso da saúde (Almeida, 1995), enquanto o pioneirismo inglês serviu de modelo para as reformas que se seguiram por toda a Europa.

Os autores chamam a atenção para a diferença entre a poderosa retórica ideológica neoconservadora e as políticas efetivamente implementadas, tanto na forma como no *timing* de enfrentamento da crise, e seus resultados. Para além da clássica diferença partido na oposição/partido no governo, essa disparidade tem sugerido para muitos o prognóstico da irreversibilidade do *Welfare State*, apesar do ataque neoliberal e, para outros, os sinais evidentes de sua inexorável deterioração. Entretanto, a reestruturação parece inegável e é apontada por diversos autores, que discordam, porém, quanto aos rumos da mudança. Esta talvez seja, além da melhor compreensão do que se constitui o *Welfare State* moderno, seu desenvolvimento e crise, a questão central no debate acadêmico e político contemporâneo.

Em relação à saúde, a intensa mobilização política e social dos anos 60 e 70 estimulou uma crítica contundente e questionadora de todos os fundamentos básicos dos sistemas de serviços. Com a crise fiscal do Estado, a partir de meados de 70, esse arsenal alimentou a formulação de um diagnóstico comum e das prescrições neoconservadoras, configurando uma agenda setorial pós-*Welfare* que, na década seguinte, orientou as reformas sanitárias (Almeida, 1995). Nos anos 80, as críticas se restringiram paulatinamente e a crise da saúde reduziu-se a uma crise do sistema de serviços de assistência médica. Subjacente a essa "crise dos serviços" já era identificável a preocupação com os custos no setor e as tentativas de implementação de medidas de contenção do gasto sanitário.

As receitas oriundas das diversas interpretações da crise (social e sanitária) são múltiplas e incluem desde a recusa romântica dos mecanismos do *Welfare State* (evidente nos trabalhos de Illich, 1975, e vários outros *utópicos pós-industrialistas*, Frankel, 1985); reivindicações de práticas alternativas, comunitárias, que, via de regra, excluem o Estado; argumentações social-democráticas pela reorganização e redução do *Welfare State* keynesiano por um período temporário de austeridade econômica, com recuperação posterior;

reformas internas, parciais, em programas específicos, que aumentem a sua eficiência e eficácia; e as propostas neoconservadoras de privatização dos serviços assistenciais e/ou introdução de mecanismos de mercado nos programas de bem-estar social (Jessop, 1993).

Na maioria da literatura que se dedicou a discutir essa crise, observa-se uma grande homogeneidade nas avaliações (independentemente da filiação ideológica do autor) e a constatação de uma confluência de problemas semelhantes enfrentados por todos os sistemas sanitários nos diversos países.

O controle do déficit público e do gasto sanitário está subjacente a todas as reformas, que foram vinculadas às exigências macroeconômicas, incorporando as mesmas premissas de "menos Estado", privatização, flexibilização e desregulação. Os eixos em torno dos quais se articulam essas propostas são a restrição da autonomia profissional médica; a reestruturação do *mix* público/privado; e a descentralização para os níveis subnacionais e para o setor privado.

A análise tendencial dos processos de reforma sanitária que se desenvolvem em vários países, a partir dos anos 80, apesar das respectivas especificidades, é um exemplo expressivo da importância das mudanças que estão sendo efetivadas nas políticas setoriais (Almeida, 1995), passando-se da fase de racionalização fiscal para as tentativas, em nível retórico, de desenvolver nos sistemas sanitários a "capacidade de adaptar-se a um entorno mais competitivo e dinâmico" (Poullier, 1990:21).

Para a periferia, a inclusão do tema na agenda política se dá tanto pelos alarmantes índices de pobreza e agravamento das condições de vida e saúde das populações, exacerbados pela crise econômica, com os ajustes subseqüentes, e pela diminuição dos investimentos públicos na área; quanto pela emergência e/ou visualização de novos atores que vocalizam demandas sociais, proporcionada pelas transições democráticas; assim como pela pesada interferência dos credores das dívidas externas dos diversos países, sobretudo na América Latina, na formulação de receitas de estabilização e reestruturação econômicas e de Reforma do Estado, onde a mudança setorial figura como prioritária.

É possível identificar uma mudança de paradigma na intervenção estatal no campo sanitário, subjacente a todos os processos nos diversos países, ainda que as opções e os resultados obtidos tenham sido diferentes em cada sociedade (Almeida, 1995).

Alguns indicadores gerais podem ser acionados para sinalizar a direção dos impulsos reformistas, que se consolidou nos anos 80 e já começou a dar seus frutos nos 90:

- A já longa crise (de custos e de qualidade) dos sistemas de serviços de assistência médica é uma realidade indiscutível em praticamente todos os países e a reestruturação está em pleno curso, centrada fundamentalmente na contenção de custos, no controle de demanda e na co-responsabilidade da população pelo seu financiamento, através de pagamentos e contribuições específicas, *tickets* moderadores ou privatização sumária.
- Prega-se o redimensionamento do papel do Estado e a introdução de mecanismos competitivos na alocação de recursos entre prestadores, como promotores da eficiência e de maior efetividade.
- Surgem novos modelos gerenciais e de organização dos serviços de saúde, e

reatualizam-se as propostas de atenção primária e/ou comunitária e/ou prestada pelas organizações não-governamentais, como forma de reduzir o gasto hospitalar.

Privilegiam-se as análises de custo-efetividade, as propostas de focalização da ação estatal nos pobres, tais como as cestas básicas.

O resultado concreto é o forte tom economicista do debate, onde a temática da escalada dos custos (sobretudo da assistência médica) substituiu a da garantia do acesso e, paulatinamente, como tendência, pode-se afirmar que tem ganhado força o questionamento da assistência à saúde como parte da "rede de segurança social" (Schieber, 1995:281), advogando-se que deve estar fora das políticas orçamentárias e fiscais preconizadas pelas novas perspectivas econômicas. Talvez porque o subfinanciamento, a contenção, a deterioração dos serviços de saúde sejam mais palatáveis politicamente do que os cortes drásticos em benefícios previdenciários, sobretudo em épocas de recessão e reestruturação econômicas.

Entretanto, em muitos sistemas de saúde, a eqüidade está longe de ter sido alcançada, principalmente na periferia, e a superação de desigualdades e mesmo o acesso à assistência são ainda metas longínquas, constituindo uma especificidade dramática e uma contradição a ser considerada na reflexão sobre essas reformas setoriais contemporâneas.

O objetivo deste texto é discutir as reformas sanitárias dos anos 80 como parte da resposta liberal-conservadora à crise de meados de 70 e avaliar o processo de transição vigente na área setorial, através do movimento tendencial de mudanças no campo da saúde, em países escolhidos – E.U.A., Reino Unido, Suécia, Alemanha Ocidental, Itália e Espanha.

Na primeira parte analiso a repercussão do processo de crise econômica e do *Welfare State* na área da saúde, discutindo a natureza da crise sanitária dos anos 60-70, o diagnóstico neoliberal da problemática setorial nos anos 80 e as prescrições que preconizam; a seguir faço um repasse dos principais resultados da implementação dessas reformas, nos anos 80, nos casos escolhidos; e, por fim, discuto o movimento de tendências das reformas sanitárias, nos países centrais, nos anos 80.

CRISE DA POLÍTICA SOCIAL DO *WELFARE STATE* E REFORMAS SANITÁRIAS

O desenvolvimento dos serviços de assistência médica como parte de um potente *complexo médico-industrial*, sobretudo no pós-Segunda Grande Guerra, sob a hegemonia norte-americana, e a participação ativa do Estado na condução e promoção desse processo evidencia o reflexo, no setor saúde, de fenômenos característicos das economias capitalistas contemporâneas. A estruturação dos sistemas de saúde inter-relaciona, portanto, pelo menos três dimensões:

- a primeira, se refere à regulação das condições sob as quais a assistência médica é proporcionada à população, isto é, como parte integrante (ou não) do elenco de programa sociais do *Welfare State* keynesiano e implica questões relativas aos direitos de cidadania, ao poder profissional e à organização dos sistemas de serviços

de saúde, isto é, à sua natureza (pública, privada ou mista) e aos seus resultados, configurando a perspectiva mais nitidamente de *Welfare*;

- a segunda é a dimensão mais especificamente econômica e remete ao papel preponderante da alta tecnologia na assistência médica moderna, cuja importância estratégica tem estreita conexão com a contínua e frenética expansão da base tecnológica das economias capitalistas e onde o Estado participa da competição entre os produtores de bens e serviços (como regulador e/ou prestador/produtor direto); e
- a terceira, diz respeito à arena na qual os conflitos distributivos ocorrem, isto é, os sistemas de saúde modernos constituem arenas políticas onde são negociados recursos (sempre crescentes e volumosos), empregos e poder, nas diversas sociedades, o que tem sido objeto de intensos conflitos de interesses.

A base teórica das justificativas do movimento reformista dos sistemas de saúde, que se consolidou nos anos 80, apoiou-se em vários argumentos mas, na essência, era a mesma formulada para decretar o fim do *Welfare State*:

- o Estado de Bem-Estar Social havia se *sobrecarregado* e as democracias ocidentais haviam se tornado *ingovernáveis*, na opinião de seus críticos, além de que o crescente papel do Estado na distribuição de serviços e rendas havia despertado expectativas irreais;
- desfazendo-se de algumas funções, o Estado poderia aliviar-se de certas demandas e dos conflitos gerados por elas; além disso, diziam os neoconservadores, o governo era intrinsecamente incompetente para algumas tarefas, uma vez que os requisitos políticos se antagonizavam com os ditames da eficiência e os instrumentos da política pública eram pouco sensíveis às preferências individuais e às condições locais; e,
- o governo criara uma "nova classe", os burocratas e funcionários do Estado, interessada em "mais intervenção" governamental, financiada por maiores impostos, que se constituíam em pesada carga para os consumidores e a economia privada, asfixiando a inovação e o investimento.

Três principais desenvolvimentos merecem atenção para a melhor compreensão das reformas sanitárias dos anos 80: a interferência da hegemonia americana na específica forma de expansão dos sistemas de serviços de saúde, sobretudo de assistência médica, no período pós-guerras; a natureza e dimensões da crise sanitária dos anos 1960-1970 e seus desdobramentos; e o diagnóstico neoliberal da problemática setorial, com as propostas de reformas que engendraram nos anos 80.

A HEGEMONIA AMERICANA E A EXPANSÃO DOS SISTEMAS DE ASSISTÊNCIA MÉDICA

O estabelecimento e consolidação da hegemonia americana no mundo refletiu-se também em significativas transformações no campo médico-científico que não apenas recuperaram o então atraso dos E.U.A. nessa área, em relação ao mundo europeu, mas foram utilizadas como referência da incontestável supremacia norte-americana na constru-

ção "do novo mundo" pós-bélico. O resultado desse processo foi a participação ativa dos E.U.A., como potência hegemônica, na difusão e expansão do modelo de assistência sanitária que se consolidou no mundo ocidental a partir dos anos 50. Embora a afirmação do direito ao acesso à atenção médica não seja, de maneira nenhuma, uma criação americana, muito ao contrário, o privilegiamento de um modelo assistencial hospitalocêntrico de alta tecnologia e da prática especializada, altamente inflacionária, além da grande prioridade à formação desse tipo de profissional, foi ativamente incentivada pelos E.U.A. A difusão dessa forma de modelagem do sistema sanitário teve pelo menos três repercussões importantes para todo o mundo setorial: mudanças na organização dos serviços de assistência médica, na carreira acadêmica e na estrutura de poder interna à profissão médica.

Um dos benefícios para a Europa, da hegemonia americana no pós-1945, foi ter possibilitado, no período 1950-1960, excedente de recursos para satisfazer as demandas internas tanto de consumo de massa quanto de bem-estar social. A prosperidade resultante deste processo financiou a expansão do *Welfare State* keynesiano, que emergiu nesse período e continuou a crescer durante os anos 70 até a explicitação da crise. Nem a liberalização dos mercados em escala mundial (à qual se opunham as seis nações da então Comunidade Econômica Européia - CEE), nem a melhora do comércio foram em si resultados de ações européias, mas ativamente estimuladas e dependentes da liderança hegemônica dos E.U.A. e, nessa perspectiva, é que se pode entender a afirmação de Keohane: "ironicamente, foi a hegemonia americana que proporcionou as bases [econômicas] para o desenvolvimento do *Welfare State* europeu" (Keohane, 1985:16).

Por outro lado, além desses aspectos *formais* da hegemonia americana, que possibilitaram a base material para a consolidação, nos países europeus, do acesso aos serviços de saúde como direito de cidadania tutelado pelo Estado, através da expansão de seus respectivos sistemas de serviços de assistência médica, difundem-se também seus aspectos *substantivos,*[1] evidentes nas reformas dos sistemas hospitalares em todo o mundo a partir de então. Ou seja, o padrão organizacional, originário dos E.U.A., que se difundiu com a expansão dos sistemas de serviços de saúde e a modernização dos hospitais na Europa, a partir dos anos 50, envolveu a união de duas hierarquias – a médica e a administrativa –

---

1 Utilizamos aqui a análise de ARRIGHI (1982) sobre a constituição e crise da hegemonia americana. Elaborada na perspectiva da economia política, oferece interessantes *insights* para pensar os desenvolvimentos também na área sanitária. Segundo este autor, a hegemonia americana tem aspectos *formais*, que duraram mais ou menos 20 anos, e aspectos *substantivos*, que desenvolveram-se concomitantemente aos anteriores mas ainda estão vigentes na atual conjuntura, mesmo depois da crise que erlodiu os aspectos formais da condução americana do mundo. Os primeiros se estabeleceram entre 1947-1957 e se consolidaram entre 1957-1967, estando vinculados à liderança dos E.U.A. na condução de uma ordem imperial militar e econômico-financeira; os segundos dizem respeito aos instrumentos utilizados para a transformação do mundo capitalista à imagem americana, nos quais se incluem as instituições que viabilizaram a reconstrução do mercado mundial, a expansão transnacional do capital e a difusão do taylorismo e do fordismo. Os aspectos *formais* esgotaram-se com a crise monetária (que implodiu o sistema de Bretton Woods) e a derrota dos E.U.A. na Guerra do Vietnã no período 1968-1973; os aspectos substantivos não foram desafiados, porém, mas crescentemente incorporados por outros Estados, garantindo inclusive a permanência e transformação da própria hegemonia americana no mundo, agora compartilhada por outros Estados nacionais (ARRIGHI, 1982:56-57).

e ambas sempre se caracterizaram por alto grau de fragmentação horizontal e vertical do processo de trabalho institucional em saúde: a primeira por referência à sua base médico-científica e a segunda pela canalização do taylorismo no setor de serviços de assistência médica (Gustafsson, 1989:122).

Paralelamente, as maiores rendas dos especialistas, privilegiadas tanto pela contínua inovação tecnológica e pelos reembolsos dos seguros (através de mecanismos de financiamento que historicamente remuneravam os atendimentos realizados sempre segundo a decisão única do *expert* profissional), direcionaram o mercado de trabalho e as preferências dos novos médicos.

A confluência dessas estruturações forçou cada vez mais o privilegiamento do profissional especializado, sua desvinculação do âmbito institucional mais amplo onde trabalha e o seu distanciamento das demandas e necessidades dos pacientes, além de que aprofundou a dissociação da formação técnica profissional das condições de saúde da população e do contexto societal em que se dá a prática médica.

Portanto, no que toca especificamente aos sistemas sanitários, a principal repercussão da política keynesiana, sob a hegemonia americana, foi proporcionar a base material que viabilizou a expansão do Estado de Bem-Estar Social europeu (o *embedded liberalism*) e estimular uma específica forma de expansão da assistência médica, deslocando o eixo do desenvolvimento científico para o tecnológico, com privilegiamento da prática hospitalar e das especializações cada vez mais fragmentadas. Paralelamente, a expansão dos programas governamentais na assistência médica, sobretudo na Europa, teve pelo menos duas implicações, aparentemente contraditórias: ampliou enormemente o mercado da assistência médica para os profissionais, comprando serviços para pessoas que de outra forma não poderiam adquiri-los; e aumentou a intervenção regulatória nos mercados de serviços médicos, através, principalmente, do papel do Estado como único comprador (numa posição monopsônica) e como o maior empregador na área de saúde (Immergut, 1992). As lutas com a profissão médica, assim, sempre se situaram em torno dos limites entre o público e o privado, e várias concessões tiveram que ser feitas, estruturando-se os sistemas sanitários através de um profundo imbricamento entre o público e o privado. A autonomia técnica profissional em geral foi preservada e a autonomia econômica controlada ou regulada. E o Estado coordenou e financiou essa expansão.

NATUREZA E DIMENSÕES DA CRISE SANITÁRIA DOS ANOS 1960-1970

A implementação do modelo de sistemas de saúde centrados na assistência médico-hospitalar teve pelo menos duas repercussões centrais que emergiram com a crise sanitária a partir da segunda metade dos anos 60: impulsionou uma espiral inflacionária nos serviços de assistência médica, exacerbada fundamentalmente por contínua incorporação tecnológica e dificuldades de controles gerenciais (sobretudo financeiros) na operacionalização dos serviços; e provocou uma avalanche crítica que colocou a assistência médica, e o médico como profissional nuclear, no centro do debate, transformando-a no principal foco

das reformas dos anos 80, cujos principais modelos se nutrem também de propostas e experiências que se desenvolveram nos E.U.A.

Há uma diferença clara na interpretação da crise sanitária dos anos 70 e na dos 80 e, conseqüentemente, nas prescrições que derivam dos respectivos diagnósticos.

Assim, durante as décadas de 60 e 70, assistiu-se a movimentos críticos simultâneos no setor saúde, que ampliaram o debate setorial e aglutinaram correntes teóricas e políticas as mais variadas, redundando em propostas reestruturadoras da prática médica, recuperação da ênfase nos aspectos preventivos e de saúde pública, revitalização do planejamento setorial em novos moldes, restauração da participação individual e cidadã nos assuntos sanitários e considerável otimismo em relação à possibilidade de "reformas positivas". Foram propostas medidas tanto para limitar a liberdade profissional e desmistificar a medicina em nome de libertar os pacientes da opressão médica, quanto para disciplinar burocraticamente as organizações publicamente responsáveis, e desenvolver mecanismos para estimular oportunidades de participação social ampla no planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços.

O consenso que se fabricou então sustentava que a medicina havia se especializado em demasia e concentrado em excesso e estava completamente alheia à população que supostamente devia servir. O sistema não necessitava tanto de hospitais, mas sim de atenção primária, incentivos para os médicos se estabelecerem em comunidades pouco atrativas e uma melhor administração e organização.

Com os novos movimentos sociais *o catálogo de direitos e de grupos com direitos* ampliou-se enormemente, tanto em variedade quanto em detalhes, e a assistência médica figurou com destaque nessa "generalização de direitos" (Starr, 1982:455). Ocuparam-se também dos direitos do paciente e foram muito além das demandas tradicionais nesse campo, colocando em questão a distribuição de poder e a competência profissional, evidenciando o declínio da soberania dos médicos. O movimento de mulheres teve importante participação nesse processo e, em termos propositivos, foi o grupo que mais avançou – na sua forma mas radical, argumentava que as mulheres deviam tomar sua saúde em suas próprias mãos. Paralelamente, também se verificou uma revitalização mais ampla da contracultura terapêutica (práticas alternativas, medicina tradicional, uso de ervas medicinais, homeopatia, acupuntura etc.), fortemente manipuladas com matizes políticos.

Toda essa gama ampla de críticas, de diversos matizes ideológicos, à direita e à esquerda, confluíam num ponto central: a oposição ao excessivo privilegiamento da assistência médica nos serviços sanitários e à centralidade do médico na organização dos serviços de saúde.

A partir da segunda metade dos anos 70, a crise fiscal do Estado direcionou os refletores para os altos custos da assistência médica e a questão da eficiência no uso dos recursos e da efetividade nos resultados ocuparam o centro da agenda pública setorial. Os serviços médicos absorviam em média 7,5% do PIB (mais de 12% nos E.U.A.) e o montante público desse gasto totalizava em muitos países cerca de 76% (5,5% do PIB), além de que a inflação médica manteve-se mais alta que os valores da economia em geral, na maioria dos países nas últimas décadas (Schieber & Poullier, 1990:24). Ainda que os

custos já viessem subindo desde 1965, a ênfase que se deu então era sem precedentes. Pelo menos duas realidades objetivas haviam mudado: os custos médicos haviam subido com muito mais rapidez que em qualquer década anterior e a parte governamental neste custo havia aumentado substantivamente, seja nos países com sistemas majoritariamente públicos, seja naqueles que privilegiavam o setor privado.

Certamente os avanços nas ciências e na tecnologia haviam criado novas demandas de investimento, além de que haviam aumentado as reivindicações por melhores salários dos trabalhadores dos serviços sanitários, em sintonia com o clima político da época. Mas, sem dúvida, a causa dos altos custos não era tanto a intensidade do clamor e das reivindicações, mas sim o aumento nos componentes do custo da assistência médica, ou seja, o ponto crítico deslocara-se para a estrutura de financiamento dos sistemas sanitários e para a própria estratégia de desenvolvimento dos serviços de saúde implementada até então.

A admissão comum dos efeitos limitados da assistência médica sobre a saúde e dos problemas engendrados pela dinâmica dos serviços não favoreceu apenas um ponto de vista politicamente conservador, pois, ao mesmo tempo, estimulou a reatualização de opiniões mais progressistas sobre a saúde pública e forjou novos conceitos, ampliando em muito o espectro de análises sobre o setor saúde.

O problema é que o impacto político mais imediato das críticas do "novo niilismo terapêutico" sobre a política de saúde foi centrar a atenção e dar sustentação para políticas que defendiam um maior controle de custos. E se a causa em prol da melhora do acesso aos serviços sanitários havia se debilitado, a verdade é que a causa em favor de reduzir custos estava mais forte do que nunca. Foi assim, portanto, que as mudanças nas opiniões e análises intelectuais vieram complementar as justificativas de maior controle e restrições ao setor impostas, diziam seus defensores, pelas lamentáveis condições econômicas. Unidas, essas duas argumentações, ideologicamente situadas em campos diversos, significaram obstáculos formidáveis a qualquer meta expansionista ou mesmo de manutenção dos serviços de saúde.

E, no fim da década de 70, não apenas o acesso igualitário à atenção médica havia deixado de ser uma preocupação de muitos governos; senão, ao contrário, passou a ser visto como uma das importantes causas do aumento do déficit público. Todo o instrumental da política de saúde a partir de então esteve voltado para o controle de custos e toda e qualquer avaliação programática continha esse viés.

Em síntese, os reformadores e os críticos haviam conseguido que a assistência sanitária entrasse para a agenda pública em geral, mas foram surpreendidos sem respostas para a crise fiscal associada, nos anos 70-80, à crise econômica internacional. As reformas redistributivas e reguladoras das décadas de 60 e 70 aumentaram muitíssimo os limites da política na assistência sanitária, ampliando a arena setorial, mas no final da década de 70, com base no argumento da crise fiscal, a oposição a qualquer política de expansão ou mesmo manutenção dos padrões de crescimento e desempenho dos sistemas sanitários recuperou um fôlego impressionante: um conservadorismo revivido tratou de estreitar os limites da política e devolver funções direcionadoras e financeiras ao setor privado, ou seja, reprivatizar o bem público.

O DIAGNÓSTICO NEOLIBERAL DA CRISE DOS SERVIÇOS DE SAÚDE NOS ANOS 80 E AS PROPOSTAS DE REFORMA

No campo sanitário, sobretudo no que concerne à assistência médica, a retórica neoconservadora estimulou a formulação de um diagnóstico que apontava para a necessidade de determinadas mudanças, sendo que os E.U.A. exerceram um papel direcionador na formulação dessa nova agenda sanitária pós-*Welfare*.

Centrada em argumentos basicamente econômicos, essa avaliação evidenciava vários problemas, de fato presentes no campo setorial, mas, na retórica reformista neoliberal, pretendia mudar as fronteiras da atuação do Estado. Assim, enfatizava que:

- a inexorabilidade da escassez de recursos não permitia a manutenção dos padrões anteriores de gasto sanitário e das formas de estruturação dos serviços de assistência médica adotadas no pós-guerras. Isto é, questionava-se o predomínio dos fundos públicos no financiamento da prestação da atenção médica à população e apregoava-se tanto a restrição da oferta de serviços de saúde quanto a descentralização (para níveis subnacionais e para o setor privado);
- a falta de compromisso dos agenciadores do gasto – isto é, os profissionais – com os custos dos serviços provocava a ineficiência dos sistemas sanitários e impedia a identificação de responsabilidades no uso dos recursos, exigindo medidas de restrição da autonomia profissional e o deslocamento do poder monopólico dos prestadores de serviços, com a introdução de mecanismos competitivos e de mudanças gerenciais típicas do setor privado. Ou seja, o médico foi o alvo central dessa crítica;
- a reprodução da qualidade física e psicológica da força de trabalho e a situação de saúde da população não haviam melhorado na mesma proporção do investimento em saúde e dos custos dos sistemas sanitários, o que indicava desperdício e necessidade de redirecionamento de prioridades. Isto é, a relação entre níveis de atenção devia ser repensada (leia-se, atenção primária *versus* atendimento hospitalar);
- a remoção das barreiras de preço para o consumo de serviços de saúde remetia sempre a excesso de demandas (tanto no caso do financiamento estatal quanto no do financiamento privado), que devia ser controlado (tanto pelo governo quanto pelas empresas e seguradoras), através da participação financeira do usuário ou de coberturas parciais. Ou seja, era necessário reprimir a demanda de serviços incentivando a "consciência dos custos" no usuário; e, por fim,
- o desempenho insatisfatório dos serviços ante as exigências do consumidor frustravam a sua liberdade de escolha e a satisfação de suas necessidades. Portanto, era preciso abrir o mercado de serviços de saúde para a escolha do consumidor e, através da competição entre serviços, eliminar os ineficientes (fundamentalmente os do setor público).

À primeira vista, esse "pacote" de diagnóstico e de prescrições parecia pertinente e necessário e angariou muitos simpatizantes, sendo difícil analisá-lo de forma distanciada do senso comum, uma vez que seus defensores o vendiam como uma já tardia e necessária modernização gerencial dos serviços sanitários, justificada pela retórica da *performance* e da

qualidade da atenção, designadas para acabar com as ineficiências burocráticas e a rigidez profissional que foram acumuladas durante os períodos de expansão dos anos 60 e 70.

O que é instigante na análise dessa bibliografia mais recente de avaliação da crise dos serviços de saúde, que é vasta e composta por autores dos mais diversos matizes ideológicos,[2] é a homogeneidade dos diagnósticos e das prescrições que advogam, estimuladas por organismos internacionais, como por exemplo a OECD e o Banco Mundial que, principalmente a partir dos anos 80, têm produzido extensa bibliografia comparativa dos sistemas de saúde, com banco de dados atualizados sobre os países membros e detalhamento dos processos de reforma em curso, assim como veiculado propostas de mudanças uniformizadoras. A meu ver, grande parte dessa literatura absorveu inteiramente a retórica das avaliações neoconservadoras e, sem capacidade crítica, assumiu as premissas neoliberais, ainda que as questões que apontam estejam de fato presentes como problemas a serem enfrentados nos diversos sistemas sanitários.

Configurou-se assim um extenso elenco de medidas e procedimentos que formalizaram uma "agenda de reforma pós-*Welfare*" (Bennett, 1990), também para a área sanitária, inicialmente para os países centrais mas que se expandiu para a periferia, questionando os princípios estruturadores dos sistemas de saúde até então, colocando sob suspeita a universalização e a eqüidade, onde elas existem, e pregando a impossibilidade de alcançá-las, onde esses objetivos ainda eram uma aspiração.

Essa nova agenda de reforma dos serviços de saúde estava centrada numa *mudança de paradigma* da intervenção estatal em campo social (OECD, 1987; Bennett, 1990:12-21), cujos elementos centrais seriam, no discurso político-ideológico, a busca de uma melhor relação entre os consumidores dos serviços e o governo que os proporcionava. De fato, a mudança crucial de paradigma foi na direção de tentar transformar o compromisso governamental de garantia do direito de acesso aos serviços para todos os cidadãos que deles necessitassem em políticas que se baseavam num conceito de demanda expressa segundo as preferências do consumidor e que levavam em consideração a questão dos custos.

Os pontos fundamentais da agenda eram a eficiência gerencial, responsabilização interna com os gastos dos serviços, resposta às preferências do consumidor e (re)equilíbrio da alocação de recursos entre o governo (nos seus diversos níveis) e o mercado. Isto significou mudança da ênfase na produção direta de serviços pelo governo para "provisão em um ambiente regulatório apropriado" (Poullier, 1990), com introdução de mecanismos competitivos que, teoricamente, estimulariam a ação individual, proporcionariam melhor resposta do mercado e das organizações não-lucrativas, e desencadeariam o estreitamento das relações entre os consumidores, os prestadores de serviços e os níveis governamentais, tornando possível a diminuição da necessidade de coordenação e planejamento, com maior ênfase, por exemplo, em unidades governamentais menores.

---

2 Esse diagnóstico sobre os problemas setoriais pode ser encontrado em CAMPOS (1989), CONTANDRIOPOULOS & POUVOURVILLE (1991), DIDERICHSEN (1982), GOUGH (1979), MAYNARD (1982), MCLACHLAN & MAYNARD (1982), MÉDICI (1990, 1991), POULLIER (1990), entre outros, citados nas referências bibliográficas.

A principal questão colocada pela nova agenda foi, portanto, a afirmação da *inerente ineficiência do governo* (ou dos serviços estatais) e, como a crise impunha a necessidade inexorável de corte de custos e controle de gastos, o resultado "natural", argumentava-se, seria o corte daquelas áreas consideradas não apenas como as menos eficientes mas também como frustradoras dos objetivos de atingir uma relação apropriada entre oferta e demanda, ou entre impostos e benefícios, ou ainda entre consumidor e serviços.

Evidentemente, aumentar a responsabilidade com o consumidor, melhorar a organização da distribuição de serviços, inovar no financiamento e na recuperação dos custos, implementar reformas gerenciais e reinterpretar as representações podem ser metas de qualquer governo, independente da estrutura ideológica. Entretanto, o objetivo maior por detrás destas reformas dos anos 1980 foi uma ampla agenda política para mudar as fronteiras do Estado, pois, justificava-se, havia necessidade de "menos Estado".

As reformas sanitárias implementadas, nos anos 80, nos países centrais, tiveram esse denominador comum, o que permite concluir a inegável importância da hegemonia neoliberal e sua influência nos processos de mudança na área da saúde.

Mesmo em países como a Itália e a Espanha, a implementação das reformas expansionistas "tardias"[3] coincidiram com a entrada de ambos na estrutura disciplinadora da construção da União Européia, cujos padrões normatizadores setoriais, vinculados aos indicadores macroenonômicos, balizaram e limitaram as opções governamentais e desencadearam os processos de "reforma da reforma" atualmente em curso.

ALGUNS RESULTADOS DAS REFORMAS SANITÁRIAS DOS ANOS 80

O acompanhamento e análise dos processos de reforma sanitária em alguns países escolhidos demonstra que, na prática, a teoria é outra.[4]

Diante dos limites impostos pela crise fiscal do Estado, apesar da hegemonia neoliberal da década de 80 e a homogeneidade dos discursos ideológicos e das propostas que integraram todas as agendas de reforma sanitária, as opções nacionais variaram muito de um país a outro.

Entre as décadas de 70 e de 80, há uma nítida diferença no direcionamento geral da política de saúde implementada nos seis casos estudados. Enquanto nos anos 70 as

---

3 Considero a Itália e a Espanha como "reformas sanitárias tardias" porque sendo países europeus que praticamente até os anos 80 não haviam desenvolvido programas de *Welfare* compatíveis com os padrões continentais, a partir do final dos anos 70 e nos anos 80, finalmente se recuperavam daquele "atraso" e, aparentemente contra a maré, criavam seus sistemas nacionais de saúde nos moldes das reformas expansionistas dos anos 60-70.

4 Apresento aqui, sucintamente, os resultados de uma pesquisa onde investiguei seis países. Quatro considerados paradigmáticos, pois constituem "modelos clássicos" de desenvolvimento de sistemas de saúde: E.U.A., o sistema privado por excelência; Reino Unido, o sistema nacional de saúde mais antigo no mundo capitalista ocidental; Suécia, o exemplo do sucesso social-democrata; e Alemanha Ocidental, o bem-sucedido sistema centrado no seguro social. E também Itália e Espanha, analisados como reformas sanitárias "tardias". Para maiores detalhes ver Almeida (1995), *op. cit.*

reorganizações tinham uma linha claramente racionalizadora e ainda mantinha-se a perspectiva de expansão dos sistemas, embora de formas muito diversas em cada país, nos anos 80, a ênfase dominante foi de exacerbação do discurso ideológico de que o gasto sanitário era incontrolável, a demanda era infinita e os profissionais e *experts* eram os principais responsáveis por essa situação, justificando-se por essa via a inexorabilidade de reformas.

Na segunda metade da década de 70, a preocupação com os custos da assistência médica já era evidente (nas políticas dos governos e, nos E.U.A., também na das empresas) e o enfoque de regulação através de reorganizações administrativas e de coordenação planejada dos sistemas paulatinamente cedeu passagem às medidas de contenção de custos e às propostas de introdução de mecanismos competitivos no mercado sanitário (cuja vanguarda foi americana).

A partir do final da década de 70, em ambos lados do Atlântico, tanto os governos quanto os demais responsáveis pelo pagamento dos serviços de saúde (que podiam ser diferentes instituições ou indivíduos, dependendo do país), passaram a envolver-se ativamente na luta pela diminuição da taxa de crescimento do gasto sanitário, sendo possível encontrar ao mesmo tempo grandes similaridades e fortes contrastes nos mecanismos e nas políticas de contenção de custos pelos diversos países. Onde as metas nacionais macroeconômicas puderam ser articuladas com as políticas setoriais, via de regra tentou-se (às vezes com sucesso) atrelar os aumentos do gasto setorial às mesmas taxas de crescimento da renda nacional.

Já nos anos 80, a generalização das políticas de ajuste e reestruturação, a organização de blocos regionais de países e a tentativa dos governos e organismos internacionais de criar padrões (e normas) que permitissem algum tipo de coordenação e direcionamento econômico mundial, aliados à hegemonia neoliberal, difundiram idéias de convergência de políticas setoriais, justificadas pela necessidade de controle do déficit público, centradas nas premissas de introdução de maior gerenciamento e regulação nos sistemas competitivos (ou pluralísticos) e de mecanismos de competição nos sistemas públicos tradicionalmente administrados de forma integrada.

O contínuo e resistente crescimento do gasto sanitário nos E.U.A., tanto pela falta de instrumentos governamentais mais efetivos para a contenção dos custos da assistência médica quanto pela tradição das "livres forças de mercado", levou à elaboração de propostas que tornaram-se paradigmáticas, difundidas como mecanismos de contenção de custos mais eficazes e que foram incorporados às reformas na Europa (como os Diagnostic Related Groups – DRGs e a "competição administrada" ou *managed competition*).[5] O modelo inglês de

5 O termo e o conceito de *managed competition* ou competição administrada foi elaborado por Enthoven (1978, 1988), um economista americano da Business School da Universidade de Stanford, filho de pais ingleses, como um modelo competitivo de seguro nacional de saúde para os E.U.A. que inspirou também o programa democrata do Senador Kennedy, no fim dos anos 70. Ainda que sua proposta de reforma não tenha vingado nos E.U.A., suas teses adquiriram muita força porque foram consideradas o enunciado mais avançado de um enfoque "de mercado" na política de saúde que ao mesmo tempo permitia maior eqüidade e melhor qualidade na atenção, como argumentava o autor. Embora não tenha conseguido respaldo político em sua terra natal, Enthoven tornou-se um dos principais mentores e formuladores de propostas de introdução de elementos de competição de mercado nos sistemas de serviços de saúde, tendo colaborado, por exemplo, para a formulação da reforma do sistema inglês, no final dos anos 80. Ver, a respeito, Enthoven (1978, 1980a, 1980b, 1985, 1988, 1991). Ver, também, Almeida (1996) *op. cit.*

"Mercado Interno" (Internal Market), proposto pelo Working for Patients, em 1989, e implementado a partir de 1991, foi a expressão mais acabada dessa difusão e tornou-se um paradigma para os países europeus, além de que a *managed competition* inspirou também outros dois modelos que, atualmente, integram as agendas de reforma nos países centrais: a "Competição Pública" ou Public Competition (da Suécia) e a "Reforma Dekker" (da Holanda).

Os objetivos fundamentais dessas reformas sanitárias têm sido:

- descentralizar para o nível local ou para o setor privado e as organizações da sociedade, e privilegiar a atenção primária, numa perspectiva de diminuir o gasto hospitalar;
- aumentar a eficiência, entendida sempre como manutenção dos limites de caixa definidos pelas variáveis macroeconômicas;
- reforçar a regulação, isto é, manter sob estrito controle os orçamentos setoriais e a força de trabalho, com deslocamento e enfraquecimento das organizações associativas e sindicais; e
- assegurar a contenção dos custos dos serviços prestados.

Paradoxalmente, é apregoada a livre-escolha do consumidor e a busca de uma melhor relação eqüidade/eficiência/integralidade/qualidade.

No que toca à primeira etapa desse processo, a contenção de custos, os esforços se dirigiram, desde meados dos anos 70, para tentativas de controle da inflação médica, que superava sempre os níveis gerais da economia, além de uma desaceleração no aumento real das prestações sanitárias *per capita*.

Quanto ao primeiro ponto, nos casos estudados, de fato a inflação específica da saúde diminuiu nos anos 80 (com exceção dos E.U.A.), refletindo o impacto de políticas deliberadas, basicamente centradas na diminuição e controle das rendas dos médicos (que baixaram em termos relativos), mas com importantes diferenças no tempo e no espaço, nos diversos países (Poullier, 1990:13-14). Em relação ao segundo ponto, foi tentada a restrição das prestações sanitárias *per capita*, como forma de diminuir o crescimento real dos benefícios na saúde, mas com poucos resultados.

Na Europa, em termos de contenção de custos, não foram verificadas grandes divergências entre os países com diferentes modelos de serviços de saúde, isto é, aqueles cujas relações eram fundamentalmente do tipo *contratos públicos* (ou seja, centrados no seguro social) mostraram-se tão efetivos quanto os denominados modelos *públicos integrados* (ou seja, os sistemas nacionais de saúde), mas ambos têm controlado bem melhor os gastos sanitários do que aqueles centrados majoritariamente no modelo de *reembolso público* (ou seja, na provisão privada) (Hurst, 1989; OECD, 1990, 1992).[6] Os autores

---

6 A OECD tem proposto essa nova classificação conceitual dos sistemas de serviços de saúde – sistemas de contratos públicos, sistemas públicos integrados e de reembolso público.

avaliam que, nos dois primeiros modelos, a diferença residiu principalmente na possibilidade de adoção de medidas de contenção de custos centradas nos orçamentos globais (Abel-Smith & Mossialos, 1994; Carr-Hill, 1994) e no controle estrito dos fatores de produção dos serviços de saúde (isto é, o mercado de trabalho, o investimento de capital e a definição do tipo de produto/serviço a ser privilegiado) (Maynard, 1994).

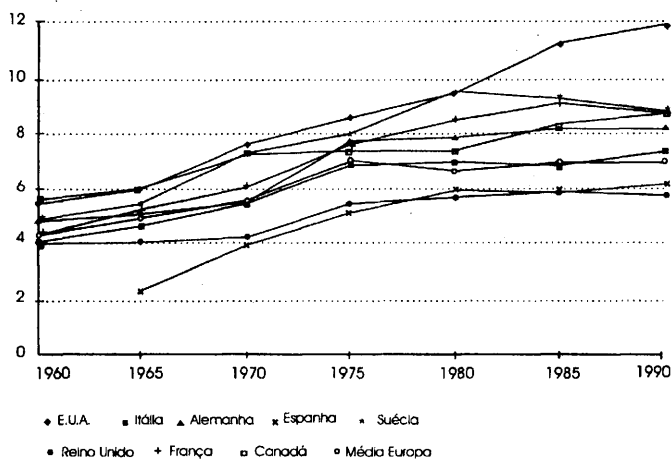
O paralelo entre os desenvolvimentos na Europa e nos E.U.A. demonstra as flagrantes diferenças entre as perspectivas, européia e norte-americana, na percepção do acesso aos serviços de saúde como um direito de cidadania, assim como evidencia a ineficácia das políticas de contenção de custos norte-americanos. Mesmo assim, a difusão de idéias engendradas para a superação da ineficiência americana no campo sanitário foi estimulada, a partir do final da década passada, em sintonia com a hegemonia neoliberal, e justificada pela necessidade de intercâmbio de experiências e estabelecimento de um "diálogo internacional" que direcionasse maior efetividade e homogeneidade nas reformas sanitárias nos diversos países.

Concretamente, alguns dos mecanismos implementados na Europa guardaram semelhanças com medidas elaboradas nos E.U.A.; outros, considerados até mais efetivos, não. Em particular, os amplos controles orçamentários globais, possíveis nos arranjos institucionais presentes nos sistemas europeus, não foram tentados na América do Norte, ou o foram em áreas ou regiões restritas e específicas.

Em termos de *eficiência macroeconômica*, a comparação evidencia que nos anos 1970 a porcentagem do PIB destinada à saúde cresceu mais rapidamente nos países europeus (tais como Alemanha Ocidental, Suécia e Reino Unido) do que nos E.U.A., ainda que partindo de valores iniciais mais baixos; mas, na década de 80, a tendência se inverteu: muitos dos países europeus tiveram sucesso na estabilização do aumento do gasto sanitário, em níveis estreitamente vinculados aos crescimento do PIB, enquanto o crescimento nos E.U.A. foi acelerado. Ressalta-se que apenas este país teve um aumento contínuo e permanente do gasto sanitário durante as três décadas – dos anos 60 até o final dos 80. Em compensação, esse contínuo e resistente crescimento do gasto sanitário norte-americano levou a que o desenvolvimento das estruturas gerenciais da assistência médica fosse acionado como nunca antes, numa perspectiva jamais alcançada nos sistemas europeus.

Quanto à Espanha e Itália, seguiram mais ou menos a mesma tendência geral, praticamente com estabilização na primeira metade dos 80 (início da implantação da reforma na Itália e primeiro governo socialista na Espanha) e retorno de crescimento no final da década.

Em relação à porcentagem pública do gasto em saúde, ou manteve-se constante ou diminuiu na década de 80, com exceção da Espanha que teve importante aumento em 1989 (pela inversão das fontes de financiamento, isto é, com maior aporte dos recursos de arrecadação geral) e dos E.U.A., que tiveram um pequeno aumento, de um ponto porcentual.

Gráfico 1
Evolução dos Gastos Sanitários na Europa e nos E.U.A. (1960-1990)

Fonte: OECD (1987), POULLIER, (1990), SCHIEBER et al. (1991) e LETSCH (1993).

A lista de explicações para essas discrepâncias é longa, mas alguns autores enfatizam três diferenças mais importantes presentes no sistema norte-americano que justificariam seu descompasso (Thompson, 1992:418):

- até muito recentemente os arranjos institucionais utilizados nos E.U.A. para o financiamento dos serviços de saúde obscureciam a importância da escalada dos preços e da inflação médica, uma vez que os custos do seguro saúde, majoritariamente privados, são pagos primordialmente pelos empregadores e, por muitos anos, o aumento dos custos da assistência médica foi um problema que dizia respeito muito mais ao setor empresarial. Na realidade foi a pressão do empresariado, com a crise, que acionou a maior regulação (pública e privada) e a contenção de custos na assistência médica;

- a resposta norte-americana inicial foi de introduzir mecanismos competitivos como estratégia de contenção de custos, o que não resultou em controle do gasto agregado. A idéia de que a competição entre seguradores e prestadores funcionaria como um freio nos custos (subjacente às Health Montainence Organizations – HMOs) presumia que os seguradores que criassem o sistema mais eficiente poderiam apresentar aos empregadores cotizações e prêmios de seguro mais baixos, aumentando sua participação no mercado. Entretanto, o efeito desse mecanismo no gasto sanitário total foi desapontador e, de fato esse *approach* levou a grandes

mudanças na estrutura e no gerenciamento dos serviços de assistência médica e à concentração no setor de seguros privados; e

- a organização institucional do sistema de serviços de saúde nos E.U.A. não tinha uma estruturação que permitisse introduzir facilmente mecanismos de controle global orçamentário. A estrutura federativa daquele país e as políticas descentralizadoras do governo, tanto em termos de financiamento quanto de transferência de responsabilidades de promoção e regulação de prestadores para o nível estadual, e o grande número de diferentes instituições e formas de pagamentos, tornou qualquer controle orçamentário extremamente difícil. Até muito recentemente, cada pagador – inclusive as grandes unidades governamentais –, perseguiu a contenção de custos através de diferentes estratégias e políticas e essa falta de coordenação entre pagadores significou, com freqüência, a transferência dos custos de um a outro, sem de fato reduzir o gasto total.

Já na Europa, o gasto sanitário era financiado ou através dos impostos gerais ou através de contribuições específicas, o que facilitou o controle centralizado dos orçamentos globais.

Assim, diferenças na forma de financiamento poderiam explicar, em parte, os melhores resultados obtidos pelos governos europeus na contenção de custos na saúde, comparativamente aos E.U.A. Entretanto, os autores argumentam que a predominância dos prestadores privados na área de assistência médica e a falta de coordenação geral do sistema também foram fatores determinantes.

Nos casos europeus, o enfoque no orçamento global apresentou, por sua vez, algumas limitações, como por exemplo: o subfinanciamento dos serviços, o aumento das listas de espera e a exacerbação dos conflitos com os trabalhadores setoriais. Nos sistemas centrados no seguro social, ou mesmo nos mistos, as dificuldades se assemelhavam a algumas das enfrentadas nos E.U.A., como por exemplo, a falta de controle do volume total das prestações realizadas pelo setor privado, o aumento dos prêmios dos seguros-saúde e a seleção de riscos pelas companhias seguradoras.

Ou seja, pode-se afirmar que nem todas as reformas sanitárias européias dos anos 80 foram motivadas pela necessidade de conter os custos da assistência médica, embora a retórica ideológica neoconservadora afirmasse o contrário. O exemplo mais contundente é exatamente o do National Health Service – NHS do Reino Unido, onde a contenção dos custos da assistência médica já havia sido conseguida desde a segunda metade dos anos 70, com os trabalhistas no governo, e foi mantida rigorosamente por Thatcher, após 1979, enquanto durante os anos 80 o subfinanciamento do NHS atingiu níveis realmente preocupantes, exacerbando a tensão entre os profissionais e o governo, que sistematicamente exigia maior produtividade com menor orçamento.

Por outro lado, as pressões exercidas sobre os orçamentos sanitários, nos vários países, moderaram mas não deslocaram as preferências dos consumidores no campo sanitário, isto é, a maior utilização dos serviços especializados e hospitalares.

No que toca à *eficiência microeconômica*, com exceção dos E.U.A., a expansão do *Welfare State* na área da saúde e o maior controle do Estado sobre a assistência médica historicamente diminuiu a autodeterminação econômica dos médicos, mas sempre preservando a autonomia técnica profissional, e, apesar das afirmações em contrário, a autonomia profissional pode perfeitamente conviver com Estados de Bem-Estar Social altamente desenvolvidos.

Essa "estabilização" da autonomia técnica profissional foi possibilitada por maior controle sobre as rendas dos médicos (através do assalariamento, do pagamento por capitação, ou da concertação) e a institucionalização das relações entre profissionais e o Estado (através de contratação e negociações periódicas), o que aliás não se restringiu aos médicos. Portanto, o ingrediente decisivo na contenção do crescimento do gasto sanitário foi associar a institucionalização das relações profissionais a estritos controles dos orçamentos sanitários, na maioria dos casos com subfinanciamento (gerando situações de *stress fiscal*), e o acionamento do poder regulador do Estado.

No caso norte-americano, a falta desses mecanismos institucionalizados e de uma coordenação do sistema, que permitissem alguma restrição à autonomia econômica dos profissionais, seriam as principais causas da não contenção dos custos da assistência médica, ainda que com uma intervenção importante na autonomia técnica dos profissionais, como a que foi efetivada através dos DRGs;

Mesmo assim, foi o modelo gestado nos E.U.A., isto é, da "eficiência à americana", que vingou como paradigma das reformas européias, trazendo como forte tom ideológico a necessidade de controle da autonomia profissional, mesmo para os países que já dispunham de mecanismos de controle de custos mais efetivos (orçamentos globais, contratação de pessoal e investimentos centralizados ou fortemente regulados pelo Estado), possibilitados exatamente pelo maior desenvolvimento dos sistemas sanitários na perspectiva do *Welfare State*.

Quanto ao *mix* público e privado nos serviços de saúde, até o presente momento, as reformas não produziram nenhuma transformação radical da estrutura original dos sistemas, ainda que tendencialmente tenham sido observados aumentos da participação privada na relação financiamento/provisão (como na Itália), incremento nos valores e escopo dos *tickets* reguladores (como na Suécia e na Itália) e crescimento (discreto) do setor privado (como na Itália, Suécia e Inglaterra). Nos E.U.A., verificou-se o aumento tanto da cobertura por seguros do tipo pagamento de terceiros (e diminuição daquela de seguros pagos diretamente pelo indivíduo), quanto da co-participação financeira do usuário e das restrições a determinados serviços, além da ampliação do Medicaid (pela piora das condições de vida e trabalho de parcelas importantes da população).

O aporte de recursos nas receitas dos sistemas sanitários, possibilitado pelo aumento da co-participação financeira do paciente na hora da utilização dos serviços (os chamados *tickets* reguladores), foi insignificante, na maioria dos países (cerca de 3%). Seu efeito teria sido muito maior na conscientização do usuário sobre os custos dos serviços e no controle da demanda.

A corporatização dos serviços hospitalares (no sentido de corporações empresariais) e a concentração do setor de seguros foram resultados inesperados ocorridos nos E.U.A., que agravaram a perda de controle federal sobre as prestações da assistência médica, e essas

"novas" empresas sanitárias diversificaram seus interesses e se expandiram transnacionalmente. O surgimento de um *ethos* corporatizado na assistência médica foi, portanto, uma das conseqüências mais significativas da transformação da estrutura de atenção médica nos anos 1970-1980 nos E.U.A. e seu significado ideológico não foi desprezível: quem nos anos 70 falava em planejamento em saúde, nos 80 passou a falar em gerenciamento empresarial nos serviços de saúde (Relman, 1980; Starr, 1982/1991).

Em relação aos *processos de descentralização*, de fato foram intensificados, a partir dos anos 80, e privilegiaram os níveis estaduais (com exceção do Reino Unido, que fez o caminho inverso), enquanto na Espanha e na Itália a tendência municipalista anterior foi revertida recentemente, no início dos anos 90. Mas, de uma maneira geral, nos casos europeus, não foram acompanhados de perda do poder de condução da política de saúde pelo nível central.

CONCLUSÃO: CRISE OU TRANSIÇÃO?

Uma avaliação comparada das reformas sanitárias a partir dos anos 1980 evidencia que, à semelhança de muitos outros países da OECD, os casos aqui estudados engajaram-se em substancial revisão tanto da estrutura quanto da organização de seus respectivos sistemas sanitários e existe um esforço dos organismos internacionais no sentido de difundir e incentivar mecanismos de contenção e reforma, numa linha econômica clássica e em sintonia com as pautas neoliberais.

No direcionamento da reorganização dos serviços de saúde a retórica da racionalização fiscal cedeu espaço às tentativas de desenvolver, nos sistemas sanitários, a "capacidade de adaptar-se a um entorno mais competitivo e dinâmico" (Poullier, 1990:21).

Os resultados desses processos são muito variados, alguns contradizendo frontalmente o discurso ideológico, mas desencadeando, em termos do debate político e acadêmico, inúmeras revisões.

Analiticamente, as mudanças norte-americanas diferiram muito das reformas européias, ainda que tenham fornecido a base teórica e ideológica de grande parte dos novos mecanismos competitivos e reguladores que integraram os pacotes reformadores em todos os países na Europa; e, no continente europeu, as propostas do norte se diferenciaram das do sul, mesmo no direcionamento neoliberal, mas todas se espelharam na proposta do Working for Patients britânico como paradigma.

Na maioria dos países do norte europeu (exemplificados aqui por Inglaterra, Alemanha Ocidental e Suécia), até o presente momento, essas mudanças não alteraram a estrutura de financiamento dos sistemas, isto é, a base de solidariedade que historicamente tem sido utilizada para o financiamento dos serviços de saúde. E isto se deve menos à (re)valorização da "solidariedade", realmente em baixa no mundo atual, e mais a que o financiamento é uma dimensão-chave na intervenção governamental, uma vez que fornece incentivos regulatórios e facilita, ou não, a introdução de mecanismos de controle. Não obstante, tanto

a questão de mudar o papel de financiador do governo quanto a sua função regulatória tem sido objeto de acirrados debates político-ideológicos.

Todos os processos de reforma introduziram mudanças gerenciais e mecanismos de mercado dirigidos especificamente à busca de maior eficiência na produção de serviços, através da reconfiguração das instituições públicas em "empresas" de direito privado e da busca de formas alternativas de alocação de recursos às instituições prestadoras, que procuram relacionar reembolso e *performance* e/ou pagamentos vinculados à produção, através de contratos, promovendo a competição pelos fundos públicos.

Ressalva-se, entretanto, que os procedimentos baseados na competição administrada são freqüentemente compatíveis com fortes políticas regulatórias, pois, de forma diferente da competição aberta de mercado, um número menor de atores participa diretamente no estabelecimento das condições dos contratos e, diversamente também do enfoque regulador, existem poucas barreiras formais à entrada no mercado e nenhuma capacidade unilateral para estabelecer as condições de preços e os "produtos". Daí talvez a grande aceitação que tiveram nos países europeus (Imershein, Rond & Mathis, 1992).

No que concerne às reformas do sul europeu (especificamente Itália e Espanha), inicialmente expansionistas nos seus princípios e reformuladoras do financiamento setorial (sobretudo a Espanha), as respectivas implementações foram muito conflitivas, com permanente tensão entre os objetivos iniciais e as consignas neoliberais que redirecionaram os respectivos processos. Com a "reforma da reforma", desencadeada em ambos os países a partir do início dos anos 90, o problema é ainda mais grave, uma vez que além de absorverem o novo ideário reformador de forma um tanto acrítica, o fizeram compondo uma "colcha de retalhos" de propostas, além de que foram explicitadas claramente as intenções governamentais de "desuniversalização", justificadas pela necessidade de controle dos indicadores macroeconômicos, do déficit público e de contenção de custos na área social, recomendados pelo Tratado de Maastrich.

É preciso estar atento para o fato de que essas propostas de flexibilização dos contratos públicos se, por um lado, poderiam possibilitar maior agilidade gerencial em nível executivo, como se argumenta, por outro, poderiam acarretar a perda dos instrumentos de controle estatal que foram mais efetivos para a contenção de custos, como atestam os casos europeus. E essa é a tensão que está posta na implementação das novas propostas de reforma. Além disso, a idéia simplista da privatização como um instrumento para a ação mais eficiente do governo reedita a dicotomia entre administração e política, desconsiderando importantes questões, como a responsabilização (*accountability*) do Estado pela saúde da população, que não se resolvem apenas no plano gerencial.

Assim, essas reformas dos anos 80 foram importantes não apenas por aquilo que mudaram mas também pelo que preservaram (Saltman, 1994:22). De um lado, deram maior visibilidade à complexidade dos sistemas sanitários; ressaltaram a importância da gerência e da qualidade da atenção, assim como evidenciaram as dificuldades trazidas pelas transposições mecânicas, para a área social, de teses vitoriosas no campo econômico. De outro lado, mantiveram a cobertura universal, o financiamento público e a responsabilidade estatal pela provisão (direta ou não) de serviços, assim como o controle estrito do Estado sobre o funcionamento do sistema, ainda que sobre custos/gastos e não sobre qualidade/necessidade.

Isto significa que os mecanismos e incentivos competitivos foram "reinterpretados" e um setor público fortemente regulador foi o resultado mais imediato dos primeiros anos da implantação dessas reformas. Daí o "paradoxo da intervenção neoliberal" (Rugie,1992), ou o paradoxo político das reformas liberais (Fiori, 1992): a condução da transição "tem no Estado o artífice da principal reforma [isto é] sua própria reforma (Fiori, 1993a:12). Em outras palavras, a mudança da intervenção estatal em campo social, e sanitário, acontece *pari passu* à implementação da reforma do próprio Estado.

Nessa perspectiva, a propriedade estatal dos serviços de saúde ou o tamanho do setor público em si não é uma variável especialmente crítica. Na realidade, a capacidade/habilidade do governo de regular diretamente as diversas partes do setor saúde é que é crítica, além de que pode significar aumento de recursos e de estruturas gerenciais, isto é, aumento de gastos, o que contraria frontalmente as justificativas das reformas propostas.

Portanto, há uma grande distância entre o discurso reformista (teórico e ideológico) e as políticas implementadas, além de uma clara tensão entre os controles político e financeiro dos sistemas sanitários e a operacionalização dos mecanismos de competição administrada, propostos pelo paradigma norte-americano.

Não são desprezíveis, porém, as políticas de desmonte de longo prazo, que vêm sendo implementadas pelos governos conservadores há mais de uma década, assim como os efeitos deletérios que a contenção de custos e o subfinanciamento têm provocado em muitos sistemas sanitários, incutindo a idéia da ineficiência (sobretudo do setor público), fabricando a insatisfação do usuário e fortalecendo as propostas privatizadoras. Essa dinâmica tem afetado de forma importante a ideologia fundante dos sistemas de saúde, sua organização e funcionamento.

Para os anos 90, pelo menos em termos ideológicos, o discurso não mudou e a questão da eqüidade disputaria hoje, em pé de igualdade, um *trade off* com a contenção de custos; e a liberdade de escolha do paciente com a integralização da atenção, como dois eixos independentes que se cruzam.

Talvez a especificidade do setor saúde não permita a sua diluição sumária no paradigma neoliberal e, sendo assim, o processo político subjacente a cada implementação particular de reforma dará a tônica da dinâmica da transição nos sistemas de saúde em cada sociedade específica, apesar das aparentes semelhanças (ou convergências), homogeneidades e esforços de difusão de instrumentos e idéias supostamente aplicáveis em todo o mundo.

Referências Bibliográficas

ABEL-SMITH, B. & MOSSIALOS, E. Cost containment and health care reforms: a study of the European Union. *Health Policy*, 28:89-132, 1994.

ALMEIDA, C. M. *As Reformas Sanitárias dos Anos 80: Crise ou Transição?*, 1995. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública – Ensp/Fiocruz.

ALMEIDA, C. M. Os modelos de reforma sanitária nos anos 80: uma análise crítica. *Saúde e Sociedade*, FSP/Associação Paulista de Medicina, São Paulo, 1996. (aceito para publicação)

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Org.) *Pós-Neoliberalismo – As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARENDT, H. *Entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 1988.

ARRIGHI, G. A Crisis of Hegemony. In: AMIN, S. et al. *Dynamics of Global Crisis*. London: The Macmillan Press, 1982.

BENNETT, R. J. Decentralization, Intergovernamental Relations and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda?. In: BENNETT, R. J. (Ed.) *Decentralization Local Government and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda*. New York: Clarendon Press Oxford, 1990.

CAMPOS, A. *Crise Econômica e Políticas Sociais – Perspectiva Européia*. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública. Seminário Nacional sobre Economia e Financiamento do Setor Saúde, 5-9 jun. 1989. (Mimeo.)

CONTANDRIOPOULOS, A. P. & POUVOURVILLE, G. *Entre Construtivisme et Libéralisme: la Recherche d'une Troisiéme Voie*. Rennes: École Nationale de Santé Publique. Séminaire International La Régulation des Systèmes de Santé: Quels Modèles et Quels Outils?. 12-14 juin. 1991. (Mimeo.)

DIDERICHSEN, F. Ideologie in the Swedish health sector today: the crisis of the social democracy. *International Journal of Health Service*, 12(2):191-200, 1982.

ENTHOVEN, A. C. Consumer-choice of health plan: a national-health insurance proposal based on regulated competition in the private sector. *New England Journal of Medicine*, 298:709, 1978.

ENTHOVEN, A. C. *Health Plan: The Only Practical Solution to Soaring Health Costs*. Massachusetts: Addison-Wesley, 1980a.

ENTHOVEN, A. C. How interested groups have responded to a proposal for economic competition in health services. *American Economic Review*, 70:142-148, 1980b.

ENTHOVEN, A. C. *Reflections on the Management of the National Health Service*. London: The Nuffield Provincial Hospitals Trust, 1985.

ENTHOVEN, A. C. Managed competition of alternative delivery sistems. In: GREENBERG, W. (Ed.) *Competition in the Health Care Sector: Ten Years Later*. Durham/London: Duke University Press, 1988.

ENTHOVEN, A. C. Internal market reform of the British National Health Service. *Health Affairs*, 60-70, 1991.

FIORI, J. L. O paradoxo político da reforma liberal. *Lua Nova*, 25, Cedec, São Paulo, 1992.

FIORI, J. L. Sobre a crise contemporânea: uma nota perplexa. *Síntese – Nova Fase*, 20(62):387-402, 1993.

FIORI, J. L. Ajuste, transição e governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, M. da C. & FIORI, J. L., *(Des)ajuste Global e Modernização Conservadora*. São Paulo: Paz e Terra, 1993a.

FRANKEL, B. *The Post-Industrial Utopians*. New York: The University of Wisconsin Press, 1987.

GOUGH, I. *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan, 1979.

GUSTAFSSON, R. A. Origins of authority: the organization of medical care in Sweden. *International Journal of Health Services*, 19(1):121-33, 1989.

HURST, J. Symposium on international comparisons of health care systems – respondent. OECD, Health Care Systems in transition: the search for efficiency. *Social Policy Studies*, 7:71-74, OECD, Paris, 1989.

ILLICH, I. *Nemesis Medica – La Expropriacion de la Salud*. Barcelona: Barral, 1975.

IMERSHEIN, A. W.; ROND, P. C. & MATHIS, M. Restructuring patterns of elite dominance and the formation for State Policy in Health Care. *American Journal of Sociology*, 4:970-993, 1992.

IMMERGUT, E. M. *Health Politics – Interests and Institutions in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

JESSOP, R. La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano. In: FERRERA, M. (Org.) *Stato Sociale e Mercado Mondiale*. Torinó: Fondazione Giovanni Agnelli, 1993.

KEOHANE, R. The world political economy and the crisis of embedded liberalism. In: GOLDTHORPE, J. H. (Ed.) *Order and Conflit in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 1985.

LETSCH, S. W. Data watch – National Health Care spending in 1990. *Health Affairs*, 12(1):94-110, 1993.

MAYNARD, A. The regulation of public and private health care markets. In: *The Public and Private Mix for Health – The Relevance and Effects of Changes*. London: The Nuffield Provincial Hospital Trust, 1982.

MAYNARD, A. Can competition enhance efficiency in health care? Lessons from the

Reform of the U.K. National Health Service. *Social Science Medicine*, 39(10):1433-1445, 1994.

MCLACHLAN, G. & MAYNARD, A. The public-private mix for health: the emerging lessons. In: The Public and Private Mix for Healtth – The Relevance and Effects of Changes. London: The Nuffield Provincial Hospital Trust, 1982.

MÉDICI, A. Incentivos governamentais ao setor privado em saúde no Brasil. *Relatórios Técnicos*, 2(91), Ence/IBGE, Rio de Janeiro, 1990.

MÉDICI, A. Financiamento e contenção de custos nas políticas de saúde: tendências atuais e perspectivas futuras. *Planejamento e Políticas Pública*, (4):83-98, 1991.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Financing and delivering health care – a comparative analysis of the OECD countries. *Social Policy Studies*, 4, Paris, 1987.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Health care systems in transition – the search for efficiency. *Social Policy Studies*, 7, Paris, 1990.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Le réforme des systèmes de santé – Analyse Comparée de Sept Pays de l'OECD. *Études de Politique de Santé*, 2, Paris, 1992.

POULLIER, J.-P. El afan por la eficiencia. *Informacion Comercial Española - ICE/Revista de Economia - Reformas Sanitarias Actuales*, 681/682:7-26, Madrid, 1990.

RELMAN, A. S. The medical-industrial complex. *New England Journal of Medicine*, 303:963-970, 1980.

RUGGIE, M. The paradox of liberal intervention: health policy and the American Welfare State. *American Journal of Sociology*, 97(4):919-944, 1992.

SCHIEBER, G. J. Preconditions for health reforma: experiences from the OECD countries. *Health Policy*, 32:270-293, 1995.

SCHIEBER, G. J. & POULLIER, J. P. Perspective. *Health Affairs*, 199-201, fall 1991.

STARR, P. *La Transformación Social de la Medicina en los Estados Unidos de América*. México: Biblioteca de la Salud/Fondo de Cultura Económica, 1982/1991.

TAYLOR-GOOBY, P. Welfare, hierarquia e a Nova Direita na Era Tatcher. *Lua Nova*, 4(4):165-87, Cedec, São Paulo, 1989/1991.

THOMPSON, L. H. Observations on 'Cost Containment and New Priorities in the European Community' by Abel-Smith. *The Milbank Quarterly*, 70(3):417-422, 1992.

11

As políticas sociais e as políticas de saúde no contexto do processo de globalização

Ana Luíza Viana

Pode-se afirmar que as políticas sociais foram e são expressões de um tipo específico de intervenção estatal,[1] cujo momento mais emblemático foi aquele do pós-guerra, quando se consolidou o assim chamado Welfare State nos países do capitalismo avançado. Dessa forma, o Welfare State pode ser conceituado, nesse período, como o Estado que oferecia proteção governamental mínima em níveis de renda, alimentação, saúde, habitação e educação, assegurados a cada cidadão como um direito, não como caridade (Wilenky, 1975).

Como se sabe, os modernos sistemas de proteção social surgiram de forma paralela ao nascimento dos Estados nacionais e dos processos de modernização/industrialização; porém, foi no período do pós-guerra que emergiu a forma mais visível e emblemática desse tipo de Estado, conhecido por sua vasta e ampla intervenção no campo das políticas sociais. Este Estado Social, que sucedeu ao Estado liberal-democrático, na verdade, expressava um tipo particular de arranjo entre o Estado, o mercado e a sociedade, simbolizando, como bem afirmou Ardigó (*apud* La Rosa, 1990), um grande fato civil baseado em um duplo compromisso: entre o Estado e o mercado e entre democracia e capitalismo. Assim, o *Welfare State* pode ser visto nesse período como um elemento estrutural das economias capitalistas contemporâneas, exatamente como uma determinada forma de articulação entre o Estado, o mercado e a sociedade, assentada sobre um círculo virtuoso que se estabelecia, por um lado entre produtividade *versus* salário *versus* demanda *versus* lucro *versus* investimento, e por outro, entre salário *versus* contribuição *versus* benefícios; o consumo e a democracia de massa "alimentavam" esse ciclo de bem-estar (Jessop, 1993). Por isso se associa a essa etapa do capitalismo os nomes de Keynes e Beveridge, como representativos das políticas econômicas (de pleno emprego) e sociais (redistributivas) do período.

---

1 Segundo LEMIEUX (1994), as políticas públicas, na área social, ou em outra área, podem ser definidas "comme des tentatives de régulation de situations présentant un problème public, dans une collectivité ou entre des collectivités".

Conforme Ferrera (1993a), são representativos desse período histórico quatro tipos de *Welfare State*, quatro padrões de intervenção do Estado na área social: o universal; o ocupacional; e as suas respectivas formas mistas. O primeiro, vigorando na Escandinávia, definia-se pela prevalência da modalidade seguridade[2] para o fornecimento da assistência pensionística e sanitária; o segundo, de tipo ocupacional, caracterizava-se pela prevalência da forma seguro nos dois tipos de assistência, sendo o modelo da Europa continental. Os tipos mistos definem-se pelo uso de ambas as modalidades – seguro e seguridade –, em duas áreas da política sòcial – a assistência pensíonística e sanitária.[3]

Assinale-se que esses modelos tiveram no período do pós-guerra a sua consolidação e expansão, a partir das reformas implantadas nos Seguro Nacional e Seguro Ocupacional, que vigoraram de 1920 até o final da Segunda Grande Guerra, nos países desenvolvidos.

A expansão dos modelos de proteção social – de tipo vertical (maior número de benefícios para uma mesma população coberta), horizontal (expansão da população coberta) e quantitativa (benefícios maiores) – foi a tônica desse período, justamente quando o tipo de crescimento proposto (baseado no consumo de massa de bens duráveis, com formas de produção de tipo fordista/taylorista, com alto grau de intervenção estatal no financiamento e na regulação do crescimento, referendados por grandes pactos sociais entre sindicatos, partido e governo) propiciou tanto um financiamento abundante para as políticas sociais, como consenso social para a distribuição de benefícios através de grandes aparelhos estatais altamente centralizados.

Porém, como se sabe, a crise da segunda metade dos anos 70 trouxe mudanças importantes para o padrão de desenvolvimento capitalista, impondo uma nova revolução tecnológica, ao lado de um processo acelerado de internacionalização do comércio de bens e serviços, dos investimentos diretos produtivos e do capital financeiro.

Jessop (1993) resume as principais tendências da economia mundial contemporânea em cinco pontos: o rápido crescimento e difusão de novas tecnologias; a passagem do modo de produção fordista, baseado em processos laborais rígidos e consumo de massa estandardizado, para um novo modo pós-fordista, onde predominam processos flexíveis e consumo diferenciado; elevada internacionalização dos fluxos comerciais, industriais e sobretudo

---

2 Três modalidades básicas de ação são constituidoras dos sistemas de proteção social: a forma assistência, a forma seguridade e a forma seguro. Elas se distinguem pelo tipo de cobertura oferecida, perfil de financiamento e tipo de prestação. Assim, a forma assistência tem cobertura marginal, o financiamento é proveniente de recursos fiscais e sua prestação ocorre de forma *ad hoc*. A forma seguridade define-se pela cobertura universal, com financiamento fiscal e prestação homogênea de soma fixa. O seguro oferece cobertura de tipo ocupacional, com financiamento contributivo e prestação oferecida de forma contributiva/redistributiva. As diferentes áreas da política social (previdência, saúde, educação, habitação etc.) podem oferecer bens e serviços sob uma dessas três modalidades ou através de uma combinação de formas. Entretanto, quando o conjunto da área social oferece bens e serviços com a predominância de uma dessas três formas, configura-se um padrão específico de política social, que pode ser o *WS* de tipo universal, quando predomina a forma seguridade, ou ocupacional, quando predomina a forma seguro. Ver FERRERA (1993a).

3 O tipo universal misto define-se pelo uso das modalidades seguridade e seguro na assistência pensionística e sanitária, sendo o padrão dominante na Inglaterra, Nova Zelândia e Canadá; o tipo ocupacional misto é o padrão dominante na Itália, Suíça, Holanda e Irlanda. Ver FERRERA (1993a).

financeiros; a reestruturação espacial da atividade econômica em torno de três pólos de crescimento (Europa, Estados Unidos e Ásia); e a globalização do risco, isto é, a emergência de riscos que envolvem ameaça para vários países (como são as questões referentes ao meio ambiente).

Este novo padrão de desenvolvimento, formado a partir de mudanças significativas no padrão tecnológico, financeiro e de produção capitalista, ocasionou uma globalização dos mercados; isto é, uma integração internacional dos mercados de bens, serviços e capital. Dessa forma, Strange (1993) afirma que a globalização pode ser definida como um "processo dinâmico" que emerge com a mudança estrutural da economia política global. Por sua vez, essa mudança altera – de modo significativo – a gama de opções disponíveis para os governos nacionais, as empresas comerciais, as classes sociais, e os indivíduos isolados, segundo a sua posição particular nessa economia global.

Nesse contexto, pode-se afirmar que uma das mudanças mais importantes foi o estabelecimento de novas relações de equilíbrio entre os três elementos institucionais do capitalismo – o Estado, o mercado e as empresas –, como os denominou Therborn (1995).

Assinale-se que, atualmente, os processos de desindustrialização, de desenvolvimento da economia dos serviços e as novas formas de gerenciamento empresarial, definiram novos padrões de relacionamento entre esses elementos institucionais: a supremacia atual é dos mercados (monetário e financeiro), diferentemente do que ocorreu em outros padrões de desenvolvimento capitalista (Therborn, 1995). Dessa forma, o alargamento atual dos mercados financeiros tem como conseqüência o enfraquecimento dos dois outros elementos institucionais – Estado e empresas – na medida em que estes não conseguem operar na escala em que os mercados hoje operam, e nem concentrar capital como eles o concentram, pois os mercados internacionalizados geram hoje mais capital que os Estados e as empresas.

Inaugura-se, portanto, a partir dos anos 80, um novo padrão de desenvolvimento capitalista, com importantes conseqüências para o perfil recorrente de atuação estatal na área social, afetando de forma considerável o espaço onde as políticas sociais tradicionalmente se organizavam: o Estado.

Segundo Ferrera (1993b),

> *o núcleo originário e fundamental do* WS, *responsável pela concessão ou conquista de específicos direitos de proteção, só é entendido a partir de uma ordem territorial e do Estado nacional; e são os problemas e interesses da integração social, estabilidade política e crescimento econômico do Estado nacional que delimitaram a evolução qualitativa e quantitativa das políticas sociais nesse último século.*

Dessa maneira, o período atual é de crise dos modelos de *WS* – o Universal e o Ocupacional –, pois as condições que estavam presentes quando da consolidação e expansão desses modelos (como o crescimento industrial de pleno emprego, a estrutura demográfica equilibrada, a estrutura familiar nuclear, situações socioculturais peculiares, e o apogeu do Estado nacional) ou se encontram fortemente abaladas ou não resistiram às novas situações criadas pelo processo de globalização.

Em particular, a transição pós-industrial e as transformações no mercado de trabalho estão a impor limites bastante sérios de atuação para ambos os modelos, ao inibir os canais clássicos de financiamento das políticas sociais (tanto de origem fiscal quanto contributiva), através da redução dos recursos à disposição do Estado. Este fato liga-se à diminuição dos recursos a serem extraídos da esfera produtiva – pilar das atuais estruturas tributárias nacionais –, tendo em vista que a especulação financeira produz hoje muito mais capital que a esfera produtiva; e à diminuição dos recursos que podem ser obtidos através do trabalho – pilar das estruturas contributivas –, pela redução do emprego, tendo em vista o novo padrão tecnológico desta fase atual de desenvolvimento capitalista.

Por outro lado, o consenso social democrata está sendo substituído por um novo consenso – o neoliberal –, isto é, uma nova superestrutura ideológica e política correspondente a essa imensa transformação histórica que vive o capitalismo moderno (Therborn, 1995). O antigo consenso baseado no pleno emprego, em políticas redistributivas e extensa participação dos partidos e sindicatos nos pactos sociais garantidores do crescimento econômico era extremamente adequado aos modelos de política social baseados em ampla intervenção da esfera pública.

O novo consenso, à medida que propugna pelo privilegiamento da eficiência e eficácia, como instrumentos de diminuição de custos, na liberdade de escolha e na competição público e privado (Dahrendorf, 1988), não prioriza a intervenção estatal como forma única de solucionar as desigualdades sociais. Assim, esses modelos de política social têm sido alvo fácil dos neoliberais em sua defesa do Estado mínimo e das liberdades de escolha individual e do próprio mercado, como elementos centrais na busca, para eles, da igualdade com equilíbrio.

Além disso, as velhas premissas onde os dois modelos de *WS* desenvolveram-se estão em transformação e exigem novas soluções. Assim, a economia em rápido crescimento foi substituída por um crescimento lento ou nulo, onde a contenção de custos passa a ser uma variável importante nas decisões de políticas públicas. A sociedade industrial foi substituída pela sociedade pós-industrial, ocasionando, como vimos, o desenvolvimento da economia de serviços, modos de produção mais descentralizados, consumos diferenciados e flexibilização das relações de trabalho. A antiga divisão de trabalho entre os dois gêneros provoca uma redefinição das relações de gênero e a busca por uma nova conciliação entre vida profissional e reprodução social. A antiga estrutura demográfica, em relativo equilíbrio, vem sendo substituída pelo envelhecimento populacional e pelo fenômeno da migração acelerada do sul para o norte, o que impõe novas limitações e controles de custo. O aumento das expectativas sobre a extensão de benefícios tende a ser substituído por novos encargos por parte dos beneficiários, introduzindo diferenciações nos sistemas de proteção social. E o enfraquecimento dos Estados nacionais leva a que se introduzam novas relações centro-periferia, dentro de um mesmo país e em escala global (Ferrera, 1993a).

Assim, a crise é dos dois modelos – o Universal e o Ocupacional –, sem que, contudo, até o momento tenha surgido alguma forma institucionalizada que substitua as duas velhas formas de proteção social. Segundo Ferrera (1993a), a crise atual tem afetado mais o modelo universal, por ser este mais sensível à subida dos custos, e também por sua maior rigidez institucional, quando comparado ao modelo ocupacional. Este último pode ainda recorrer

a formas mais flexíveis de atuação, através de uma "balcanização" de seus entes constitutivos; isto é, através de uma fragmentação e de uma diversificação maior nas formas de proteção até então oferecidas.

Abre-se, portanto, a possibilidade para que apareçam novas formas de solidariedade, mais leves e seletivas, capazes de superar as contradições e limites dos dois antigos modelos.

A tendência é de que apareçam novos modelos, de forma a dar conta das tendências atuais de globalização/fragmentação. Esses novos modelos podem vir a ser representados por um *mix* de: universalismo e particularismo; universalismo leve e ocupacional pesado; *standard* (supra) nacional e diversificação subnacional (Ferrera, 1993a).

Entretanto, o aparecimento de um novo modelo é difícil, tendo em vista as atuais transformações socioeconômicas e o contexto institucional e político-partidário desse final do século em que se caminha, a passos largos, do universalismo nacional para o particularismo subnacional.

Em suma, a longa crise econômica, as transformações do período pós-industrial, o crescimento da proporção de mulheres na população economicamente ativa, e os novos fluxos migratórios, alteraram a estratificação ocupacional e a própria estrutura de conformação das classes sociais nos países maduros. O enfraquecimento dos Estados nacionais e os processos de descentralização, como fenômenos universais, estabeleceram novas dimensões para a relação centro-periferia dentro de um mesmo país e mesmo internacionalmente. E novas configurações políticas – substitutivas das antigas estruturas sindicais e partidárias – introduziram novos atores na arena de decisão das políticas públicas.

Entretanto, quando se examina o desenvolvimento recente dos *WS*, vê-se que as reestruturações efetuadas no plano econômico, e as próprias propostas do consenso neoliberal para a área social não produziram alterações de peso nos princípios básicos de funcionamento dos antigos modelos. As razões que estão sendo apontadas para explicação desse fato referem-se: ao envelhecimento da população, que impõe, para os sistemas de previdência, a distribuição de pesados benefícios; às atuais taxas de desemprego no capitalismo maduro, que favorecessem extensos gastos em seguro-desemprego e em (re)qualificação de mão-de-obra e formação profissional; às próprias desigualdades propiciadas pelas políticas neoliberais, fazendo com que pesadas políticas sociais compensatórias tivessem que emergir; e à própria magnitude do Estado Social, como empregador de parcela considerável da população econômicamente ativa, ocasionando uma certa rigidez na forma de provisão de bens e serviços sociais. Esses fatos também explicam, por sua vez, o ascenso proporcional dos gastos sociais na renda nacional dos países desenvolvidos, em períodos mais recentes (Médici, 1994).

O certo, porém, é que nos defrontamos com um problema maior: talvez o processo de globalização afete mais as clássicas funções do Estado na área econômica e menos o seu papel na área social, pois, como bem assinalou Ferrera (1993b), é no espaço nacional, e sob a égide do Estado-nação, que estão referidos os direitos/deveres concernentes à proteção social.

Por outro lado, sabemos hoje que mais Estado não significa mais público e menos desigualdade, e que menos Estado também não significa mais eqüidade. A existência do

Estado não é suficiente para o alargamento da esfera pública – aquela que deve representar o interesse geral, a provisão de bens coletivos e o universalismo –, mas, por outro lado, sem ele não se criam espaços públicos que representem mais do que interesses particulares. E aqui aparece o problema da constituição de formas estatais universais: será que a criação de um Estado universal não precede a formação de políticas sociais igualitárias? Isto é, não será condição importante de viabilização de políticas sociais de corte universal a criação de aparatos públicos capazes de ação autônoma e eficiente e que não sejam prisioneiros de interesses de grupos, partes e particularidades?

O certo é que novos modelos de proteção social que prescindam de algum grau de intervencionismo estatal e do referimento a algum espaço territorial são difíceis de se formar. Isso, talvez, explique, em parte, porque as políticas neoliberais, que acompanharam o processo de transformação econômica, foram até o momento tão inócuas para a área social, no mundo desenvolvido – pelo menos na forma como os governos neoliberais o desejaram.[4]

Por isso, o desafio da (re)construção e Reforma do Estado continua mais vivo do que nunca. Sem ele o discurso sobre política social assume um caráter cada vez mais seletivo, focalizado, compensatório e ao sabor das caridades privadas, nacionais e internacionais, voltando-se para formas pré-modernas de proteção social.[5]

AS POLÍTICAS DE SAÚDE NESSE CONTEXTO

A política de saúde, como não poderia deixar de ser, não ficou imune a esse cenário e às profundas transformações políticas e econômicas operadas nas economias mais desenvolvidas, nesses últimos quinze anos.

Assim, desde a segunda metade dos anos 70, a proposta de reforma dos sistemas de saúde tem sido a tônica das políticas para a área, como forma, fundamentalmente, de diminuir os custos da atenção médica e de se racionalizar os gastos dos sistemas de saúde, ao lado do apelo para a ampliação da universalização.

Dessa forma, em quase todos os países ocorreram pequenas e maiores reformas nos

---

4 JESSOP (1993) advoga mudanças no *WS* a partir da evolução do modo de produção fordista para o pós-fordista. Esse processo promoveria inovações tecnológicas e de reorganização das atividades do *Welfare*, acompanhando a flexibilização do mercado de trabalho e as novas competitividades estruturais. Assim, nos anos 80, um "*Workfare State* schumpteriano" substituiria o "*Welfare State* keynesiano".

5 Alguns autores, como ROSE (1993), evocam que a proteção social é produto do Estado, do mercado e da unidade familiar, criticando-se a visão estatocêntrica do *WS*. Alega ROSE que pensar o *WS*, como um produto oriundo exclusivamente do Estado, significa ignorar a importância do mercado ou do núcleo familiar na criação de redes de proteção social. O autor aponta o exemplo do Japão, onde há uma tradição de proteção interna à estrutura familiar, que passa de geração a geração, resultando em indicadores próximos da Suécia (para esperança de vida, por exemplo). Entretanto, o que esses autores ignoram é que o aparecimento do Estado, no centro das políticas sociais, foi proveniente de distorções nas formas de proteção oferecidas pelo mercado; e, o que é mais óbvio, que as formas familiares são bastante desiguais, tendo em vista o próprio perfil de distribuição de renda e os processos históricos-culturais inerentes a cada país.

sistemas públicos de saúde, sem que, contudo, se alterassem alguns princípios básicos de funcionamento dos sistemas de atenção em saúde, como o universalismo, o financiamento e a regulação estatal.

Entretanto, em dois países, símbolos da aplicação das políticas neoliberais, ou pelo menos da formulação e difusão do discurso neoliberal – Estados Unidos e Inglaterra –, paradoxalmente, as reformas não introduziram, ainda, mudanças de peso, ou até mesmo caminharam em um sentido contrário do que propugnavam as orientações contemporâneas para as políticas sociais.

A reforma inglesa de 1990 introduziu a concorrência dentro do espaço público, ao delegar maior autonomia e responsabilidade para o nível local, incentivando a competição entre prestadores públicos e privados. São os mecanismos de mercado que passam a orientar a gestão (delegada aos *general practitioners* e aos distritos sanitários) do sistema de saúde, onde é a demanda que organiza o sistema sanitário (Ugá, 1995). Porém, não se afetou a idéia de universalismo e nem se desresponsabilizou o Estado com o financiamento e a regulação do sistema.

A reforma americana, introduzida pelo governo de Bill Clinton, em 1993, instituída através do The Health Security Act, criou o cartão de Segurança Sanitário universal, financiado com recursos de empregadores, empregados e Estado, visando a neutralizar os graves problemas que o sistema anterior apresentava – em breves traços, altos gastos, baixa cobertura e grandes iniqüidades. Por outro lado, definiu-se que o modelo a ser adotado privilegiará *regional health alliances*, formadas por cooperativas de consumidores de planos de saúde privados (Ugá, 1995). Assim, nesse país, a reforma foi muito mais no sentido de criar mecanismos de acesso a serviços já desenvolvidos em muitos países, mas dentro ainda de uma ótica privada para o financiamento e a oferta de serviços.

Outras reformas importantes ocorreram em vários países, entre o final dos anos 80 e início dos 90, podendo-se afirmar que a palavra de ordem foi a da flexibilização e do incentivo a formas de gerenciamento competitivas, mas mantendo-se o acesso universal e o *mix* contributivo/fiscal no financiamento dos sistemas.

Talvez, o traço mais comum em todas as reformas tenha sido a da descentralização da operação dos serviços e a tentativa de aumentar as responsabilidades das esferas subnacionais de governo para com a atenção à saúde. Este movimento de delegar maior autonomia e responsabilidade para os níveis regionais e locais tem sido uma constante ao longo dos processos contemporâneos de reforma dos sistemas de saúde, como forma, inclusive, de se resolver a crise de financiamento do sistema, aumentando a participação dessas esferas locais no gasto público em saúde.

O certo, porém, é que pouco se avançou na redução dos gastos, e em alguns países, ao contrário, esses continuaram a se expandir (Médici, 1994). Mais uma vez, as explicações se ligam às mudanças na estrutura demográfica e no perfil de morbimortalidade da população mundial; à crescente complexificação tecnológica da assistência médica; à não substituição de procedimentos e mão-de-obra, nessa área, quando da incorporação de novas tecnologias; e ao comportamento da demanda por serviços médicos – inelástica aos aumentos de renda e sendo determinada pela própria oferta. Ou seja, a área da saúde

evidencia um problema específico de custos crescentes, no sentido que a oferta determina a demanda – sendo a primeira impulsionada pela gama de novas descobertas tecnológicas nessa área.

Dessa forma, pode-se avaliar que os avanços das reformas dos sistemas nacionais de saúde estiveram muito mais na proposta da descentralização e da flexibilização, como sinônimo de novos parcerias entre o público e o privado, e menos na redução dos gastos públicos, sendo certo, porém, que os mecanismos regulatórios e de controle se expandiram e se sofisticaram bastante ao longo desses anos.

Por isso, retorna-se aqui ao problema apontado no final do item anterior: é possível reduzir o papel do Estado e de sua responsabilidade pela atenção à saúde dos cidadãos, como induzem, ou desejam induzir, o enfraquecimento da esfera estatal – no plano econômico – e as novas orientações políticas para a área social, advindas do discurso e das práticas neoliberais?

Em resposta a essa questão, pode-se afirmar que as reformas, mesmo quando introduzidas por governos conservadores, não alteraram as bases fundamentais em que foram construídos os modernos sistemas de proteção, aí incluindo os sistemas de saúde, à medida em que o papel e as funções da esfera estatal no interior dessa política pouco se modificaram.

As pesquisas de opinião que têm sido feitas nos países desenvolvidos (Ferrera, 1993a) mostram um grande apoio da população aos seus sistemas nacionais, podendo-se afirmar que, em alguns países, tais sistemas funcionam como símbolos de coesão nacional e de solidariedade social. Nesse sentido, Fleury (1994) aponta que "aqueles que consolidaram fortes sistemas de proteção social (...), hoje apresentam uma irredutível resistência a submeter as políticas sociais aos ditames do capital industrial, dado o complexo arco de interesses, consolidado em torno da proteção social".

Por isso é que mesmo com todas as limitações impostas pelo processo de globalização para o funcionamento de políticas sociais de corte mais redistributivas, tais políticas pouco se modificaram até o momento, pois evocam ainda símbolos de uma solidariedade construída a duras penas em seus espaços nacionais.

Talvez, o que se deva investigar, é se os processos de descentralização efetuados não poderão introduzir pesadas diferenciações nos padrões anteriores de atendimento.

Aqui, aparecem as hipóteses de Ferrera de um universalismo nacional mais fraco, ao lado de diferenciações regionais mais pesadas: *mix* de universalismo e particularismo e *standard* nacional e diversificação subnacional.

Abrem-se, portanto, as possibilidades dessa combinação – *standard* nacional e diversificação regional – em todos os países, onde são os níveis subnacional – regional ou local – que passam a deter, cada vez mais, a responsabilidade pela assistência sanitária.

O problema residiria, então, no fato desse processo se fazer sem controles previamente estabelecidos: o exemplo do Canadá é paradigmático, no sentido de mostrar a utilidade

de controles centralizados em uma única instância decisória como um dos "elementos-chave" para a eficácia administrativa, técnica e financeira dos sistemas nacionais de saúde.

Assinale-se, ainda, que se for irreversível, o processo de descentralização – decorrente de profundas mudanças espaciais dentro do território nacional, das recorrentes crises de financiamento nos sistemas nacionais de saúde e das propostas de novos modelos gerenciais e assistenciais – esse processo só será eficaz se ocorrer uma maior integração dos diferentes níveis de governo. Como bem assinalaram Labra & Buss (1995),

> *o grau de êxito da tendência atual à radical descentralização dos serviços depende em cada país muito mais do padrão histórico de relacionamento poder central/unidades políticas-administrativas e da existência ou não de uma cultura societal comunitária do que da capacidade da autoridade central de impor uma nova racionalidade centrífuga aos serviços.*

Qualquer movimento que desagüe em propostas exclusivamente locais para a saúde é passível de imensas distorções, irracionalidades e desperdícios de recursos, como bem demonstram trabalhos recentes de análises do processo de descentralização das políticas de saúde na América Latina (casos chileno, argentino e brasileiro).

Por último, cabe ressaltar que o êxito dos processos de flexibilização, que procuram novos tipos de parceria entre o público e o privado, é também, parafraseando Labra & Buss, altamente dependente dos padrões históricos de relacionamento público/privado em cada país, e da existência (ou não) de uma cultura fundada no interesse público, onde a atuação do setor privado seja passível de controle social.

Referências Bibibliográficas

DAHRENDORF, F. *Per un Nuovo Liberalismo.* Bari: Laterza, 1988.

FERRERA, M. *Modelli di Solidarietà.* Bologna: Il Mulino, 1993a.

FERRERA, M. Dinamiche di globalizzazione e stato sociale. In: FERRERA, M. (Org.) *Stato Sociale e Mercato Mondiale.* Torino: Giovanni Agnelli, 1993b.

FLEURY, S. *Estado sem Cidadãos.* Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 1994.

JESSOP, R. La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano, In: FERRERA, M. (Org.) *Stato Sociale e Mercato Mondiale.* Torino: Giovanni Agnelli, 1993.

LABRA, M. & BUSS, P. *Sistemas de Saúde – Continuidades e Mudanças.* Rio de Janeiro: Hucitec/Ed. Fiocruz, 1995.

LA ROSA, M. (Org.) Definizioni, teórie, modelli: In: *Welfare State: Teorie e Metodologie di Analisi.* Milão: Franco Angeli, 1990.

LEMIEUX, V. Les politiques publiques et les alliances d'ácteurs, In: LEMIEUX, V. et al. (Orgs.) *Le Système de Santé au Quebec – Organisations, Acteurs et Enjeux.* Sainte-Foy: Les Presses de L'Université Laval, 1994.

MÉDICI, A. *Economia e Financiamento do Setor Saúde no Brasil.* São Paulo: USP/FSP, 1994.

ROSE, R. Il Welfare State in un' economia internazionale aperta. In: FERRERA, M. (Org.) *Stato Sociale e Mercato Mondiale.* Torino: Giovanni Agnelli, 1993.

STRANGE, S. Economia politica globale e welfare: un commento conclusivo. In: FERRERA, M. (Org.) *Stato Sociale e Mercato Mondiale.* Torino: Giovanni Agnelli, 1993.

THERBORN, G. A crise e o futuro do capitalismo. In: SADER, E. & GENTILI, P. (Orgs.) *Pós-Neoliberalismo.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

UGÁ, M. A. Competição administrada pelo Estado: notas para uma discussão. *Saúde em Debate,* 46, Londrina, Cebes, 1995.

WILENSKY, H. *The Welfare State and Equality-Structural and Ideological Roots of Public Expenditures.* Berkeley: University of California Press, 1975.

12

A proteção social e as transformações do mundo do trabalho: garantia de mínimos ou direito de cidadania?

Rosa Maria Marques

INTRODUÇÃO

A partir de meados da década de 70, quando importantes países do chamado Primeiro Mundo começaram a apresentar dificuldades em financiar o Estado e os benefícios sociais, ganhou força entre os especialistas e junto às agências internacionais a idéia da necessidade de uma ampla reforma dos sistemas de proteção social.

As versões mais radicais, de cunho neoliberal, passaram a advogar abertamente a retirada do Estado da organização e do financiamento das políticas voltadas para o conjunto da população, e a restrição de sua atuação aos absolutamente desvalidos. Outras, exatamente em nome da manutenção da universalidade, começaram a defender a redução dos valores ou do leque de benefícios até então garantidos. Embora essas proposições apóiem-se em concepções de proteção social absolutamente opostas e conduzam à construção de sistemas diferentes, têm em comum, como ponto de partida, o reconhecimento de que as sociedades atuais não são mais capazes de arcar com o ônus daquilo que passou a ser conhecido como *Welfare State.*

Num certo sentido, é como se a reforma tão decantada fosse colocada quase como decorrente do próprio sucesso da *Welfare State.* A manutenção do sistema teria sido inviabilizada exatamente porque havia ampliado a concessão para o conjunto da população e incorporado novos riscos e problemas sociais. Como causas secundárias, mas não menos importantes, apontam o processo de envelhecimento da população, o aumento da demanda por serviços sociais e a adoção de tecnologias complexas na atenção à saúde. Contribuem para fragilizar financeiramente o sistema exatamente porque este se tornou universal e, no caso da saúde, se propos a dar cobertura integral.

Dessa forma, a necessidade de reforma nasce de dentro do próprio *Welfare State.* Embora os neoliberais propaguem que a redução dos encargos sociais resultaria em aumento de emprego e de competitividade junto ao mercado externo, a construção de um novo modelo de proteção social é justificada a partir de fatores internos ao atual sistema. É pouco explorada a possibilidade de que tenha se criado uma disfunção entre o padrão de acumulação e a proteção social.

O objetivo deste texto é levantar alguns elementos sobre a incompatibilidade crescente entre o modelo de proteção social construído particularmente após a Segunda

Guerra Mundial e o atual padrão de acumulação. Na primeira parte, discute-se a estruturação dos sistemas de proteção dos trabalhadores do mercado formal de trabalho. A seguir, apresenta-se o processo de universalização sofrido por esses sistemas e sua integração à gestão do trabalho que se firmou nos anos 50 e 60. Na terceira parte, analisa-se aspectos da crise do *Welfare*, as medidas assumidas pelos governos na tentativa de equilibrar a situação financeira dos sistemas e os impactos sobre o caráter da proteção. Finalmente, na última parte, descreve-se as principais alterações ocorridas no mundo do trabalho nas últimas duas décadas e aventa-se a possibilidade da transformação dos atuais modelos de proteção.

A CONSTRUÇÃO DE UMA PROTEÇÃO SOCIAL VOLTADA PARA OS TRABALHADORES

As redes de proteção social, tal como as conhecemos hoje, organizadas pelo Estado e dirigidas ao conjunto da população, são resultado de um longo processo de construção. Foi necessário que o Estado reconhecesse determinados riscos como sociais e passasse a organizar a sua cobertura, e que se ampliasse o conceito de universo dos protegidos do trabalhador assalariado para o cidadão. Nesse sentido, o formato do tipo *Welfare* é um fenômeno recente, consolidado particularmente após o fim da Segunda Guerra Mundial.

A própria presença do Estado, regulamentando e organizando a cobertura de certos riscos sociais, somente teve início nos primeiros anos do século XX. Nos principais países europeus, as primeiras formas de proteção social foram construídas pelos próprios trabalhadores, especialmente pelos assalariados da indústria. Constituíam amparo do tipo "ajuda mútua", objetivando prover as necessidades derivadas do desemprego, da doença, da morte e da velhice. A proliferação desse tipo de proteção e seu sucesso estavam diretamente relacionados ao grau de organização que os trabalhadores lograram alcançar nas fases iniciais do processo de industrialização.

A construção dessas formas rudimentares de proteção nasceu da necessidade de preencher o vazio produzido pelo rápido crescimento da indústria e das cidades. Na época, a destruição dos mecanismos de solidariedade, próprios das corporações de ofício e do modo de vida do campesinato, não foi acompanhada por nenhum tipo de proteção organizada pelo Estado. A omissão do Estado era tal, que alguns industriais preocuparam-se em prover os meios para garantir uma cobertura mínima dos principais riscos e necessidades de seus trabalhadores.

Independentemente dos objetivos últimos que animaram essas iniciativas,[1] o fato é que o Estado somente passou a se responsabilizar pela organização e gestão da proteção

1 De acordo com alguns autores, as ações de tipo "ajuda mútua" visavam garantir um mínimo de renda, de modo que os trabalhadores se sentissem mais seguros para lutar por melhores condições de trabalho e de salários. Da mesma forma, há quem defenda que as ações desenvolvidas pelos industriais tinham como objetivo cooptar e fixar a mão-de-obra, principalmente a mais qualificada.

social no início do século XX, impulsionado pelo crescimento da organização dos trabalhadores. No caso da Alemanha, o surgimento de legislação relativa aos riscos sociais durante os anos 80 do século XIX só vem confirmar a tese de que a construção de uma proteção social pelo Estado foi fortemente determinada pelo grau de organização independente atingido pelos trabalhadores em cada país. O Quadro 1, a seguir, apresenta as datas em que foram sancionadas, em alguns países, as primeiras leis concernentes aos principais riscos abrangidos pela proteção social.

Devido ao processo desigual de organização dos trabalhadores e da própria industrialização, o início da participação do Estado na organização da proteção social ocorreu de forma diferenciada entre os países. Contudo, nos países apresentados no Quadro 1, verifica-se que houve uma clara precedência do acidente de trabalho e da velhice e invalidez no tocante aos riscos. No caso da cobertura da doença, com exceção da Alemanha e da Inglaterra, a proteção não só foi instituída mais tarde, como, de início, contemplava somente algumas situações e segmentos específicos da população. Assemelhava-se, assim, a uma proteção de tipo assistencial. Exemplos desse processo são encontrados na Itália, na Espanha e também nos Estados Unidos.

Na Itália, até o momento da instituição da assistência à saúde aos trabalhadores do mercado formal, em 1943, a cobertura do risco doença apenas previa a situação de tuberculose. Na Espanha, ações e serviços de saúde relacionados à maternidade eram realizadas desde 1912, enquanto a cobertura integral da saúde dos trabalhadores somente foi criada a partir de 1942. Nos Estados Unidos, a incorporação do risco doença no leque da proteção social foi realizada bem mais tarde e, ainda assim, dirigida a clientela específica. A lei de 1965 restringia a assistência médica aos idosos (Medicare). Na reforma de 1972, esse benefício foi estendido aos incapacitados (Medicard).

Quadro 1

Data das Primeiras Leis de Cobertura dos Principais Riscos

Países	Velhice	Invalidez	Morte	Doença	Maternidade	Acidente de Trabalho
E.U.A.	1935	1935	1935	1965	nd	1908
Inglaterra	1908	1911	1925	1911	1911	1887
Alemanha	1889	1889	1889	1883	1883	1884
Itália	1919	1919	1919	1927/1943	1912	1898
Japão	1941	-	-	1922	nd	1911
França	1910	-	-	1928	1928	1898
Espanha	1919	1919	1919	1942	1929	1932
Suécia	1932	1932	1932	1891/1931	1891/1931	1901

Fonte: Elaborado a partir de informações da Social Security ProgramsThroughout the World.

De maneira geral, contudo, esse período inicial de organização da proteção social pelo Estado, que teve seu término na Segunda Guerra Mundial, caracterizou-se por restringir a cobertura dos principais riscos aos trabalhadores assalariados e por garantir o financiamento através de recursos de contribuição dos empregadores e dos empregados.

A ESTRUTURAÇÃO DE UMA PROTEÇÃO SOCIAL UNIVERSAL E A GESTÃO DA FORÇA DE TRABALHO NO PERÍODO PÓS-GUERRA

O segundo momento da construção da proteção social nos países desenvolvidos teve início após a Segunda Guerra Mundial, particularmente nos anos 50 e 60. Apesar das diferenças nacionais, essa fase foi marcada pela ampliação da concessão para novos segmentos populacionais, que não aquele dos trabalhadores do mercado formal, e pela incorporação de novos riscos e problemas sociais em seu leque de benefícios. Caracterizou-se, assim, por abrigar um forte movimento no sentido da universalização da cobertura e pelo alargamento do próprio conceito de proteção. Além da garantia de renda no caso de desemprego, alguns países chegaram a incorporar, enquanto risco social, a habitação, os cuidados relativos a crianças pequenas e o retreinamento da mão-de-obra.

O movimento de universalização significou a superação do conceito de proteção dirigida somente a trabalhadores assalariados e sua substituição por uma outra eregida a partir da idéia de cidadania. Em termos de financiamento, nos sistemas em que os receitas eram formadas basicamente por contribuições sobre a folha de salários, houve o concurso de recursos fiscais. A concessão de benefícios não contributivos[2] em sistemas contributivos e a utilização de recursos públicos implicaram rompimento dos limites entre a assistência social e seguro social.

A construção do *Welfare State* foi largamente influenciada pelo fato de o crescimento econômico ter ocorrido de uma forma rápida e sustentada na maioria dos países. Na interpretação de alguns autores (Przenvorski, 1989; Hobsbawm, 1992), também foi determinante para a forte expansão da proteção social nesse período o papel jogado pela U.R.S.S. na derrota da Alemanha, o surgimento dos demais países socialistas no Leste e o peso que a representação política dos trabalhadores passou a deter em vários países europeus no imediato fim da guerra. Dessa forma, a proteção social teria servido como um anteparo ao desenvolvimento de lutas sociais quê poderiam ocorrer a partir da vitória da U.R.S.S. na Segunda Guerra Mundial.[3]

Por outro lado, é preciso salientar que os anos 50 e 60 foram marcados por um processo de redefinição das estruturas econômicas e sociais, sendo o desenvolvimento da proteção social um de seus componentes. Segundo algumas escolas de pensamento,[4] os

---

2 Tais como a garantia de renda mínima a idosos e a desempregados de todo o tipo.

3 De fato, foram intensas as lutas sociais ocorridas no período imediato à derrota do nazifacismo.

4 A principal corrente que defende essa funcionalidade da proteção social é a escola francesa da regulação. Sobre isso, ver AGLIETTA (1979) e CORIAT (1982).

benefícios concedidos pela proteção social, assim como a política de aumento real dos salários e a expansão do crédito ao consumidor, foram a contrapartida necessária da generalização das normas de produção seriada, constituindo-se em um dos mais importantes pilares de sustentação do consumo de massa.

Independentemente das motivações conscientes que levaram à construção do *Welfare State*, ele é visto como uma peça-chave que, ao auxiliar na construção de uma particular forma de gestão da força de trabalho, permitiu viabilizar o padrão de acumulação taylorista/fordista.[5]

A gestão da força de trabalho dominante nos países desenvolvidos durante os anos 50 e 60 caracterizou-se por, em nível de unidade produtiva, garantir estabilidade no emprego e conceder aumentos de salários reais. No plano social, além da estruturação do *Welfare State*, os sindicatos foram reconhecidos pelo Estado como legítimos representantes dos trabalhadores e o trabalho foi regulamentado.

A incorporação de novos riscos sociais e a melhora nos valores dos benefícios concedidos pelo *Welfare State* permitiram que o salário deixasse de ser o único elemento constitutivo da renda disponível da população assalariada. Passaram a compor o custo de reprodução do trabalhador os benefícios sociais concedidos às famílias ou ao trabalhador, tanto sob a forma de serviços como através de pensões, auxílios e reembolsos de despesas. O quadro a seguir apresenta, já para um período mais recente, a participação dos benefícios recebidos na renda disponível das famílias para alguns países.

Quadro 2
Benefícios em Porcentagem da Renda Disponível das Famílias

Países	Velhice 1970/1981		Doença 1970/1981		Família 1970/1981		Desemprego 1970/1981		Total 1970/1981	
França	10,5	14,5	9,0	12,1	4,9	4,9	0,5	2,8	24,9	34,3
RFA	14,3	18,9	12,6	17,9	3,2	3,7	0,1	1,0	30,2	41,5
Itália	7,1	12,5	9,7	12,9	2,9	2,4	0,2	0,8	19,9	28,0
Reino Unido	11,1	14,5	8,4	10,5	2,6	4,3	0,9	3,8	23,0	33,1

Fonte: Cha. Andre, 1984.

Assim, durante o período de consolidação do *Welfare State*, foi concertada uma relação peculiar entre capital e trabalho. Em nível de fábrica, de local de trabalho, o acordo

5 A maioria dos autores prefere nomear o período do pós-guerra como apenas fordista. Contudo, como o fordismo não significou uma inflexão em relação ao taylorismo no tocante à organização do trabalho, dando continuidade à subsunção do trabalhador ao processo de acumulação iniciado por Taylor, trato esse período como taylorista/fordista. Sobre as diferenças específicas entre o taylorismo e o fordismo, ver MARQUES (1989).

estabelecido contava, de um lado, com a garantia de emprego e aumentos reais de salário e, de outro, com a produção a altas taxas de produtividade propiciada pela Organização Científica do Trabalho. Em nível social, fazia parte desse concerto a generalização e o aprofundamento da cobertura da proteção social.

Vale notar que esse período também foi marcado pela melhora da distribuição de renda e pelo aumento da renda média da população dos países desenvolvidos. Um e outro permitiram que, paralelo ao desenvolvimento do *Welfare State*, fossem criados sistemas complementares de proteção social.

O papel desempenhado pelos sindicatos e pelos partidos tradicionais dos trabalhadores no desenvolvimento desse acordo foi fundamental. Em primeiro lugar, cabe destacar que seu reconhecimento, pelo Estado e pelo capital, como os porta-vozes legítimos dos trabalhadores nas negociações salariais significou não só a aceitação de que representavam uma força social importante na sociedade, como permitiu que as reivindicações fossem canalizadas para estes organismos. Em outras palavras, isso concedeu um certo controle, uma certa previsibilidade nas relações com os trabalhadores.

Esse controle foi ainda mais acentuado tendo em vista a ênfase atribuída pelas direções dos trabalhadores à questão da distribuição da renda nacional, em detrimento dos aspectos estruturais do capitalismo. A orientação dominante nesse período era a de exatamente garantir um aumento real de renda, tanto através do salário direto como do indireto. Assim, desde que a expansão da acumulação fosse acompanhada de aumentos de salários reais e de uma crescente cobertura dos riscos sociais, não haveria atritos maiores entre capital e trabalho.

O resultado de todas as transformações sofridas pelo sistema de proteção durante o período de construção do *Welfare State* foi a ampliação significativa do gasto social, o qual ocorreu a taxas maiores do que as do PIB. De acordo com alguns autores, esse crescimento é explicado não só pela ampliação do número de pessoas protegidas e da melhora da cobertura individual, como também pela má administração do sistema de proteção, pelo envelhecimento da população, pelo crescimento da demanda e pela alta dos preços dos serviços sociais, principalmente os da área da saúde.

A CRISE DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO E AS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DOS GASTOS

A partir de meados da década de 70, em função das crescentes dificuldades financeiras vivenciadas pelo Estado e pelo sistema de proteção, diferentes países começaram a manifestar preocupação em conter o crescimento do gasto social. Note-se que a fragilização do financiamento público ocorreu no momento em que a economia se arrefecia, registrava taxas de desemprego nunca antes vistas e os preços estavam em ascensão.

A deterioração da situação financeira do *Welfare State* expressava-se basicamente pela diminuição da receita de contribuições de empregados e empregadores, pela queda da relação entre contribuintes e segurados e pelo aumento das despesas, especialmente com

saúde e seguro-desemprego. Nos países onde os recursos fiscais representavam importante fonte de recursos, a queda da arrecadação de impostos provocada pelo baixo crescimento do nível de atividade da economia constitui-se, também, em outro fator desestabilizador das contas da proteção social.

A queda da relação entre contribuintes e segurados não era estranha ao *Welfare State*. O envelhecimento das populações européias e a maturidade[6] dos sistemas de proteção social já havia determinado que essa relação estivesse bastante baixa. Contudo, essa situação foi ainda mais agravada em função da presença de elevadas taxas de desemprego.

Num primeiro momento, o único impacto do desemprego foi elevar o gasto com o seguro-desemprego, dado que o trabalhador segurado continuava a contribuir para o sistema. Mais tarde, na medida em que o desemprego de longa duração passou a ser relevante e jovens sequer conseguiam ingressar no mercado de trabalho, os recursos de contribuições passaram a diminuir. Assim, ao mesmo tempo em que os gastos com a proteção ao desemprego começaram a se elevar (ver Quadro 5), as elevadas taxas de desemprego passaram a colocar problemas para a continuidade do financiamento da proteção social, posto que grande parte dos países tinham (têm) nas contribuições calculadas sobre a folha de salários sua maior fonte de financiamento.

É interessante lembrar que, nos anos 50 e 60, a necessidade de cobertura do risco desemprego era entendida como decorrente da possibilidade de existir desemprego friccional. Nesse período, fazia parte do compromisso firmado entre capital e trabalho a política de manutenção do pleno emprego e o gasto com o programa seguro-desemprego tinha pouca importância no conjunto da despesa da proteção social.

Na tentativa de recuperar o equilíbrio financeiro, vários procedimentos foram colocados em prática pelos governos. Entre eles se destacam o aumento das contribuições sociais de trabalhadores e empresários; a introdução de um controle orçamentário mais rígido em relação a área da saúde; a exigência de uma maior participação dos usuários, especialmente no custeio dos medicamentos e hospitalização, e o incentivo à complementação da pensão por aposentadoria através de entidades privadas. Contudo, todos esses esforços não impediram que o gasto social aumentasse sua participação no PIB. O único resultado obtido foi o de diminuir o crescimento dessa participação.

Contudo, com a persistência das elevadas taxas de desemprego e a continuidade do fraco desempenho da arrecadação das contribuições, em vários países passou a ser defendido e, em alguns casos implantado para riscos específicos, a introdução de políticas que garantissem mínimos de proteção.

---

6 Os regimes de repartição apresentam, na fase inicial de sua implantação, uma relação entre contribuintes e segurados significativamente elevada, pois o ingresso de contribuintes é grande e a concessão de benefícios de prestação continuada se resume à aposentadoria por invalidez e à pensão por morte. Quando o regime se torna maduro, isto é, quando parcela significativa de seus contribuintes atinge a idade mínima para requerer aposentadoria ou cumprem a carência de tempo de serviço/contribuição, mesmo se mantendo constante o fluxo de ingresso de novos contribuintes no sistema, a relação número de contribuintes/beneficiários decresce sensivelmente.

A política de concessão de níveis mínimos de proteção foi particularmente dirigida ao seguro-desemprego e à aposentadoria. No caso do seguro-desemprego, num primeiro momento, houve diminuição tanto dos valores do benefício, como do leque de variação do valor a ser concedido e do tempo de concessão. Com a continuidade do desemprego de longa duração, em alguns casos foi instituído um valor mínimo, igual para todos, como garantia de renda de substituição à situação de desemprego. Cabe destacar que as condições de acesso a esse programa (necessidade do beneficiário ter exercido atividade durante um mínimo de tempo dentro de um determinado período) resultou na exclusão de jovens e trabalhadores mais idosos do seguro-desemprego. Para eles restou somente a alternativa da assistência do Estado.

Embora as mudanças ocorridas nos programas de seguro-desemprego possam ser justificadas pelo surgimento da figura do desempregado jovem, que nunca entrou no mercado de trabalho, e do alongamento do tempo de desemprego para os mais velhos, a introdução do nivelamento dos benefícios pode ser vista como indício de transformação da lógica da proteção social. Isto porque a idéia de concessão de níveis mínimos de renda sempre esteve associada a uma política assistencial, financiada pelo Estado através de recursos fiscais e dirigida para os segmentos da população menos favorecidos. Fazia parte da idéia de proteção, garantida pelo *Welfare*, que a maioria dos trabalhadores recebesse benefício de valor fortemente relacionado ao seu salário do período da ativa.

Quanto à aposentadoria, a política adotada foi no sentido de priorizar o reajuste das pensões de valores mais baixos em detrimento dos mais altos. Assim, muito embora a relação entre o valor do benefício e a contribuição do segurado tenha se mantido, o privilegiamento das pensões de valores mais baixos resultou na redução do benefício médio. A continuidade desse tipo de procedimento, na medida em que distancia o benefício concedido do esforço contributivo, implica considerar o benefício não mais como um direito derivado do mérito do indivíduo, e sim como resultado da decisão da sociedade em garantir um determinado nível de renda de substituição.

Essa mudança de orientação da proteção social, evidenciada com relação ao seguro-desemprego e à aposentadoria, encontrou (e ainda encontra) ampla oposição dos segurados, dos sindicatos e de outros setores da sociedade. Em algumas oportunidades, essa reação impediu que os projetos fossem implementados em seu formato original. Assim, apesar dos ajustes realizados, a proteção social pública, de caráter universal e sob regime de repartição continua sendo o principal sistema de amparo da imensa maioria da população dos países desenvolvidos com forte tradição sindical. Aliás, é importante salientar que durante todo o período de ajuste promovido pelos governos na tentativa de conter o aumento do gasto social e de diminuir a fragilidade de seu financiamento, o processo de universalização iniciado no período pós-Segunda Guerra Mundial não apresentou rupturas.

Dessa forma, ao final da década de 80, os sistemas não se limitavam mais aos assalariados e, mesmo, aos ativos. A idéia de que cada membro da comunidade tem direito à proteção social foi progressivamente se impondo. Em alguns países, tal como a França, esse processo foi acompanhado por um maior concurso do Estado no financiamento da proteção social, por um esforço em homogeneizar a contribuição financeira e os benefícios recebidos pelos diferentes setores cobertos pela seguridade

social e pela criação de mecanismo de compensação entre os diferentes regimes.[7] A emergência do conceito de cidadania, no interior de sistemas eminentemente contributivos, tornou cada vez menores as fronteiras entre uma proteção organizada sob o princípio da solidariedade profissional e aquela organizada pelo princípio da solidariedade nacional.

Apesar disso, os sistemas de proteção, particularmente no que se refere ao risco velhice, continuou a ser basicamente financiado por contribuições sobre a folha. Em alguns países, mesmo o custeio das ações e serviços de saúde continua a ter nesse tipo de recurso uma importante fonte de seu financiamento.

Outra característica da proteção social concedida nesses países, é o fato do benefício-base de aposentadoria ser socialmente reconhecido como suficiente para prover as necessidades dos segurados e apresentar uma diferença em relação ao benefício de maior valor acentuadamente menor do que a existente no Brasil. Como é sabido, o sistema brasileiro garante um mínimo correspondente a um salário mínimo e, no máximo, está concedendo uma aposentadoria de valor igual a 8,3 salários.[8]

A PROTEÇÃO SOCIAL E AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO

Nos últimos vinte e cinco anos, os países desenvolvidos assistiram a uma mudança radical de sua estrutura de emprego e de sua capacidade em gerar trabalho. Destaca-se, em primeiro lugar, o elevado número de trabalhadores que não encontram ocupação regular, o que contrasta com as taxas de desemprego extremamente baixas que foram características do período compreendido pelos anos 50 e 60. No momento atual, parece não haver mais dúvidas de que a adoção de novas tecnologias no aparelho produtivo, especialmente as com base técnica na microeletrônica, a reestruturação econômica que acompanha a modernização e as mudanças no campo da organização da produção resultam em largas economias de utilização de trabalho assalariado.

Nesse sentido, o elevado nível de desemprego com que convivem a maioria das economias desenvolvidas constituiria um desemprego tecnológico. Contudo, a diferença desse desemprego em relação a outros já vivenciados pelas economias capitalistas é essencial. Os ganhos atuais de produtividade não se restringem a um ou outro setor, com influência sobre um número limitado de processos produtivos. Sua universalidade, isto é, o fato de praticamente não haver impecilhos técnicos para sua utilização nos diversos ramos da atividade humana, determina que o impacto sobre o nível de emprego atinja o conjunto da sociedade. Dessa forma, mesmo para o setor serviços, que ainda apresenta expansão de

---

7 Na França, assim como em diversos outros países, embora o Estado tenha instituído um regime geral de proteção, persistem, paralelo a ele e no interior da seguridade, regimes que são específicos de determinadas categorias de trabalhadores. É o caso dos mineiros, dos marinheiros, dos funcionários do Estado, dos militares, entre outros.

8 Embora a contribuição máxima incida sobre um teto de renda/salário de 10 salários mínimos, o cálculo atuarial permite conceder apenas um benefício máximo de 8,3 salários.

seu nível de emprego,[9] estaria colocada, enquanto tendência, a redução da necessidade de contratação de novos trabalhadores.

O resultado das transformações modernizadoras foi, portanto, a criação de uma segmentação entre os trabalhadores. Ao lado dos que têm emprego, viceja uma massa de desempregados totalmente à parte da sociedade. O Quadro 3 apresenta as taxas de desemprego para alguns países no período 1973/89.

No momento em que ficou evidente que as taxas de desemprego haviam se tornado estruturais, alguns países promoveram redução da jornada de trabalho e incentivaram a aposentadoria antecipada como forma de aumentar a oferta de trabalho. Esse foi o caso da França, onde, em 1981, o governo reduziu a jornada semanal de 40 para 39 horas, introduziu as férias de cinco semanas e proibiu a recuperação dos feriados.[10] Embora esperasse que essas medidas permitiriam o surgimento de 350 mil novos postos de trabalho, foram criados ou preservados, de acordo com avaliações oficias, somente entre 50 mil a 70 mil empregos. Essa experiência, assim como outras, indica que são necessárias reduções verdadeiramente significativas para fazer frente aos ganhos de produtividade e aos processos de racionalização do trabalho.

Quadro 3

Taxa de Desemprego em alguns Países

Países	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1989
Bélg.	2,9	3,2	5,3	6,8	7,8	8,4	8,7	9,4	11,6	13,2	14,4	12,9	12,1	11,2	13,2
Dinam.	0,7	2,0	4,6	4,7	5,8	6,5	5,3	6,1	8,3	8,9	10,4	10,0	8,9	7,8	-
Alem.	1,0	2,2	4,1	4,1	4,0	3,8	3,3	3,3	4,7	6,8	8,4	8,2	8,3	7,8	7,9
França	1,8	2,3	3,9	4,3	4,8	5,2	6,0	6,4	7,8	8,9	8,9	10,0	10,2	10,5	9,4
Itália	4,9	4,8	5,3	5,6	6,4	7,1	7,5	8.0	8,8	10,5	12,0	10,3	10,6	11,2	12,1
R.U.	2,4	2,4	3,7	5,0	5,4	5,3	4,9	6,3	9,6	11,1	11,5	11,6	11,8	11,8	-
Espan.	2,7	3,2	4,7	5,3	6,3	8,3	10,4	12,3	15,0	16,6	17,4	20,6	21,9	21,5	17,1
Port.	-	1,8	4,6	6,4	7,5	8,1	8,2	7,8	8,2	-	-	10,5	10,2	10,0	-
E.U.A.	4,9	5,6	8,5	7,7	7,1	6,1	5,8	7,0	7,5	9,5	9,5	7,5	7,2	7,0	5,3
Japão	1,3	1,4	1,9	2,0	2,0	2,2	2,1	2,0	2,2	2,4	2,6	2,7	2,6	2,8	2,3

Fonte: Revue 1973-1982; Statistiques de Base de la Communaitté; *Economic Outlook* n. 41, junho de 1987; OECD.1990.

9 Isto, em parte, minimiza o impacto da redução do número absoluto de trabalhadores da indústria.

10 Entre 1980 e 1983, a Espanha reduziu sua jornada semanal de trabalho em quatro horas.

Entre os trabalhadores, aqueles que mais têm sofrido com o desemprego de longa duração[11] são os jovens, as mulheres e os maiores de 45 anos. Em 1989, as pessoas com mais de 45 anos representavam 47%, 43% e 34% do total de desempregados, na Alemanha, na Itália e na Inglaterra, respectivamente. A participação percentual dos jovens e das mulheres no desemprego total de alguns países são indicadas nos Quadros 4 e 5.

Em nível de unidade produtiva, as chamadas transformações modernizadoras, na qual se inclui o processo de terceirização, resultaram em outro tipo de segmentação dos trabalhadores. Ao lado de um corpo, agora reduzido, de profissionais permanentes (com plano de carreira e outros incentivos materiais) existe outro, rotativo, ao qual as empresas fazem uso recorrente.

Quadro 4

Participação dos Jovens Menores de 25 anos do Total de Desempregados

%

Países	1975	1980	1981	1982	1983
Bélgica	44,0	41,4	41,3	40,4	39,0
Dinamarca	-	32,6	31,0	29,0	26,4
Alemanha	28,6	27,3	29,8	30,3	29,2
França	47,7	46,4	46,9	46,4	45,2
Irlanda	-	25,2	27,5	29,5	30,7
Itália	-	51,4	54,0	48,7	49,1
Luxemburgo	-	53,3	51,8	50,9	53,9
Países Baixos	41,3	47,2	47,4	42,5	41,0
Reino Unido	36,6	44,6	43,1	39,5	40,7

Fonte: EUROSTAT.

O aumento da utilização do trabalho temporário e precário, isto é, contratado por tempo determinado e sem os mesmos direitos que o assalariado do quadro da empresa, deu lugar ao surgimento da figura do trabalhador de emprego intermitente. Por melhor que seja sua capacidade de obter novos empregos, aumentou o número de dias ou meses ao ano em que se encontra desempregado. Esse grupo de trabalhadores é requisitado para tarefas consideradas menos nobres ou em momentos de pico de produção. Embora a participação do emprego temporário não seja majoritária na estrutura do emprego dos países desenvolvidos, cresceu nos últimos anos. Na França, sua proporção no total do emprego passou, entre 1983 e 1989, de 3,3% para 8,5%.

11 Define-se por desemprego de longa duração aquele em que o trabalhador não consegue encontrar ocupação em prazo maior que um ano.

Quadro 5
Participação das Mulheres no Total de Desempregados
%

Países	1960	1970	190	1981	1982	1983
Bélgica	25,4	42,1	61,6	56,9	54,5	53,5
Dinamarca	11,7	18,0	50,0	45,7	46,8	49,7
Alemanha	34,1	37,6	52,0	48,7	44,3	44,6
Grécia	-	-	40,6	39,7	38,8	39,8
França	37,4	44,4	54,6	51,5	50,0	49,0
Irlanda	11,5	16,8	23,9	23,5	24,1	25,0
Itália	28,8	30,1	46,0	47,7	48,6	48,1
Luxemburgo	-	-	51,9	46,8	46,5	46,0
Paises Baixos	16,9	21,6	35,8	33,3	31,9	31,3
Reino Unido	27,9	15,3	28,8	27,9	28,8	29,1

Fonte: EUROSTAT.

A conseqüência da introdução do trabalho por tempo determinado, bem como do surgimento do trabalho por tempo parcial foi, além de criar uma insegurança em relação ao emprego, tornar a renda do trabalhador totalmente imprevisível.[12]

A segunda grande alteração sofrida pela classe trabalhadora após a difusão das novas tecnologias e a mudança na organização do trabalho refere-se à política salarial. Boyer, em importante pesquisa (Boyer, 1984) demonstra que houve, a partir de 1978, uma inflexão na política salarial praticada no pós-guerra. De fato, entre esse ano e 1980 começou a ser questionada a indexação do salário ao aumento do custo de vida e o princípio da partilha dos ganhos de produtividade. Esse questionamento implicou abandono da política de aumento real dos salários. Contudo, até 1980, ainda a política salarial dominante foi a de manutenção do poder aquisitivo do salário.

Mas de 1980 em diante, com exceção da França, onde começa mais tarde, a política salarial é claramente de austeridade. Os "aumentos" salariais são fixados abaixo do aumento do custo de vida. A determinação dos índices de reajuste passou a ser estabelecida, na maioria dos países, por acordo entre o Estado e as organizações representativas dos trabalhadores e dos empresários. Apesar da situação do desemprego que favoreceu a aplicação dessa política, algumas vezes os trabalhadores apresentaram condições de alterar o índice de aumento estipulado. Nem sempre, entretanto, isso ocorreu no plano nacional, beneficiando apenas as categorias de trabalhadores mais organizados.

---

12 Para maiores esclarecimentos sobre esse assunto, ver MATTOSO (1994).

As informações disponíveis para esse período, principalmente da EUROSTAT e de organismos similares, muitas vezes não permitem que essa política de austeridade seja visualizada. Isto porque incorporam ao salário as contribuições pagas pelas empresas, as quais, como foi mencionado anteriormente, sofreram alta significativa nos primeiros anos da década de 80. A título de ilustração apresenta-se, no Quadro 6, os reajustes salariais acordados na Espanha, no período 1978/1983.

Nos anos seguintes, a continuidade dessa política tornou evidente, mesmo para dados de salário bruto por hora, a deterioração de renda sofrida pelos trabalhadores. Na Alemanha, por exemplo, de acordo com a OECD, o índice do custo real unitário da mão-de-obra na manufatura passou de 105,4 para 98,3 na Alemanha, entre 1980 e 1988. Na França, esse indicador caiu de 102,4 para 93,6, entre 1980 e 1986.

Quadro 6
Reajustes Salariais Acordados e Inflação – %
Espanha

Anos	Reajustes	Variação do IPC
1978	9 a 11%	19,8%
1979	-	15,7%
1980	13 a 16%	15,5%
1981	11 a 15%	14,6%
1982	9 a 11%	14,4%
1983	9,5 a 12,5 %	12,1%

Elaborado a partir das informações de Études Economiques de l'OECD.

Apesar da importância da perda do poder aquisitivo dos salários, o traço mais importante da política desenvolvida durante os anos 80 foi o de não mais as empresas distribuírem parte dos ganhos de produtividade com os trabalhadores. Isso fica evidente quando se compara a evolução das taxas anuais de crescimento da produtividade com as do salário real.

O Quadro 7 mostra que, para alguns países, no momento inicial da crise,[13] os aumentos de salário real ocorreram a taxas superiores ao do crescimento da produtividade, o que agravou a situação e acelerou as transformações no interior dos aparelhos produtivos. Somente mais tarde, principalmente nos anos 80, os reajustes salariais foram realizados a taxas bastante inferiores às da produtividade.

13 A produtividade nos países desenvolvidos começou a crescer a taxas decrescentes a partir do final da década dos 60. Para diversos autores, tal fato deu origem ao início da crise da organização fordista do trabalho. Sobre isso ver, entre outros, CORIAT (1985) e também MISTRAL & BOYER (1983).

A manutenção de taxas de desemprego extremamente elevadas, a utilização de trabalho temporário e precário e o abandono à partilha da produtividade implicaram ruptura da relação estabelecida no pós-guerra entre capital e trabalho. Substituindo a segurança derivada do pleno emprego e dos acordos coletivos de trabalho praticados especialmente nas décadas de 50 e 60, mas ainda presentes nos anos 70, flexibilizou-se o trabalho, deterioraram-se os salários e o emprego passou a ser direito de poucos. Em termos de gestão da força de trabalho, a nova ordem determina que as empresas desenvolvam uma série de políticas no sentido de cooptar e de preservar um núcleo permanente de trabalhadores em seu interior, e que, por outro lado, esporadicamente se utilizem de trabalhadores precários que gravitem a sua volta.

Quadro 7
Taxas Anuais Médias de Crescimento do PIB Real *Per Capita*
Produtividade e Salário Real
%

Países	1960-68			1968-73			1973-79			1979-89		
	P1	P2	S	P1	P2	S	P1	P2	S	P1	P2	S
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
Aleman.	3,1	4,2	4,3	4,0	4,1	5,2	2,5	2,9	2,5	1,7	-	1,3
E.U.A.	3,1	2,6	1,5	2,0	1,0	1,3	1,4	0	0	1,8	1,1	-0,9
França	4,2	4,9	4,0	4,5	4,3	5,3	2,3	2,4	3,7	1,6	2,0	0,9
Inglat.	2,4	2,7	-	3,0	3,2	3,7	1,5	1,3	0,9	2,1	1,7	2,6
Itália	5,0	6,3	3,0	3,9	4,9	9,0	3,2	2,8	5,2	2,3	2,1	0,7
Japão	9,1	8,5	5,2	7,1	7,6	9,7	2,5	2,9	1,6	3,5	3,0	1,6
Suécia	3,6	3,9	-	3,1	2,9	-	1,5	0,5	1,2	1,8	1,4	0,5
CEE	3,8	4,6	-	4,2	4,3	-	2,1	2,4	3,0	1,9	1,6	1,3
OECD	3,9	4,1	-	3,5	3,4	-	1,9	1,6	1,6	2,1	1,6	0,6

Fonte: Oecd, 1991. Extraído de Mattoso, *op. cit.*
(1) PIB real *per capita*.
(2) Produtividade; PIB real por pessoa ocupada.
(3) Salário real por hora na indústria de transformação.

Nesse contexto, o relativo descolamento dos valores dos benefícios concedidos pela proteção social da capacidade contributiva individual dos segurados, no lugar de significar um retrocesso de cunho neoliberal, pode estar representando a semente de uma nova conformação da proteção social, mais de acordo com o princípio da cidadania. Isso porque no momento em que a sociedade do trabalho apresenta-se em crise aberta, não é mais possível se conceder o *status* de cidadão apenas a quem tem a sorte de encontrar trabalho. A mesma sociedade que gera a exclusão de milhões de trabalhadores do processo produtivo, a partir de ganhos nunca antes vistos de produtividade, tem que ser capaz de reintegrá-los garantindo níveis compatíveis de renda de substituição.

Em parte essa possibilidade de construção de uma nova proteção social, que evidentemente depende de uma série de fatores, principalmente políticos, é obscurecida pela permanência das contribuições calculadas sobre a folha de salários como a principal fonte de financiamento do gasto social. Torna-se evidente que ainda não foi resolvida a contradição existente entre os atuais sistemas de proteção e as mudanças ocorridas nas relações de produção. Sistemas estruturados a partir da sociedade de trabalho, pressupondo um financiamento largamente baseado em contribuições de empregados e trabalhadores do mercado formal, são incompatíveis com um padrão de acumulação que promove a redução do número absoluto de trabalhadores. A necessidade de ampliar a base de financiamento ou o concurso de diversas fontes parece ser a contrapartida necessária para a manutenção da universalização da proteção social nessa fase do capitalismo.

Nesse momento de transição, onde o trabalho assalariado permanente ainda representa parcela significativa da população, seria absolutamente temerário aceitar qualquer proposição que envolvesse a extinção das contribuições de empregados e empregadores. Por outro lado, se não fosse por isso, para que essa fonte de financiamento pudesse ser substituída por outras, tais como receitas de impostos e taxas, seria necessário que os cidadãos tivessem de fato condições de garantir que um volume adequado de receitas fosse destinado para manter níveis socialmente aceitáveis de renda de substituição. Para isso é preciso construir formas democráticas de participação da sociedade na definição dos orçamentos do Estado.

Referências Bibliográficas

AGLIETTA, M. *Regulación y Crisis del Capitalismo.* México: Siglo Ventiuno, 1979.

BOYER, R. Les transformations du rapport salarial en Europe – 1973/1984. *Cebremap*, 1984.

CORIAT, B. *L'Atelier et le Chronométre.* Paris: Christian Bourgois Ed. 1982.

CORIAT, B. Crise e autǫmação eletrônica da produção – robotização da fábrica e modelo fordiano da acumulação de capital. *Pesquisa e Debate*, 1:28-59, PUC, São Paulo, 1985.

HOBSBAWM, E. Adeus a tudo aquilo. In: BLACKBURN, R. (Org.) *Depois da Queda – o Fracasso do Comunismo e o Futuro da Sociedade.* Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

MATTOSO, J. E. L. O novo e inseguro novo mundo do trabalho nos países avançados. In: OLIVEIRA, C. A. B. (Org.) *O Mundo do Trabalho – Crise e Mudança no Final do Século.* São Paulo: Página Aberta, 1994.

MISTRAL, J. & BOYER, R. Politiques économiques et sortie de crise. *Futuribles*, Paris, 1983.

PRZEWORSKI, A. *Capitalismo e Social-Democracia.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

OUTROS TÍTULOS DA EDITORA FIOCRUZ EM CATÁLOGO*

Estado sem Cidadãos: Seguridade Social na América Latina
Sônia Fleury, 1994. 249p.

Saúde e Povos Indígenas
Ricardo Santos & Carlos E. A. Coimbra (Orgs.), 1994. 251p.

Saúde e Doença: um olhar antropológico
Paulo César Alves & Maria Cecília de Souza Minayo (Orgs.), 1994. 174p.

Principais Mosquitos de Importância Sanitária no Brasil
Rotraut A. G. B. Consoli & Ricardo Lourenço de Oliveira, 1994. 174p.

Filosofia, História e Sociologia das Ciências I: abordagens contemporâneas
Vera Portocarrero (Org.), 1994. 268p.

Psiquiatria Social e Reforma Psiquiátrica
Paulo Amarante (Org.), 1994. 202p.

O Controle da Esquistossomose
Segundo relatório do Comitê de Especialistas da OMS, 1994. 110p.

Vigilância Alimentar e Nutricional: limitações e interfaces com a rede de saúde
Inês Rugani R. de Castro, 1995. 108p.

Hanseníase: representações sobre a doença
Lenita B. Lorena Claro, 1995. 110p.

Oswaldo Cruz: a construção de um mito na ciência brasileira
Nara Britto, 1995. 111p.

A Responsabilidade pela Saúde: aspectos jurídicos
Hélio Pereira Dias, 1995. 68p.

Sistemas de Saúde: continuidades e mudanças
Paulo M. Buss & Maria Eliana Labra (Orgs.), 1995. 259p.

Só Rindo da Saúde
Catálogo de exposição itinerante de mesmo nome, 1995. 52p.

A Democracia Inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira
Silvia Gerschman, 1995. 203p.

Atlas Geografico de las Malformaciones Congénitas en Sudamérica
Maria da Graça Dutra (Org.), 1995. 144p.

Ciência e Saúde na Terra dos Bandeirantes: a trajetória do Instituto Pasteur de São Paulo no período 1903-1916
Luiz Antonio Teixeira, 1995. 187p.

Profissões de Saúde: uma abordagem sociológica
Maria Helena Machado (Org.), 1995. 193p.

* Por ordem de lançamento/ano.

Recursos Humanos em Saúde no Mercosul

Organização Pan-Americana da Saúde, 1995. 155p.

Tópicos em Malacologia Médica

Frederico Simões Barbosa (Org.), 1995. 314p.

Agir Comunicativo e Planejamento Social: uma crítica ao enfoque estratégico

Francisco Javier Uribe Rivera, 1995. 213p.

Metamorfoses do Corpo: uma pedagogia freudiana

Sherrine Njaine Borges, 1995. 197p.

Política de Saúde: o público e o privado

Catalina Eibenschutz (Org.), 1996. 364p.

Formação de Pessoal de Nível Médio para a Saúde: desafios e perspectivas

Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (Org.), 1996. 222p.

Tributo a Vênus: a luta contra a sífilis no Brasil, da passagem do século aos anos 40

Sérgio Carrara, 1996. 339p.

O Homem e a Serpente: outras histórias para a loucura e a psiquiatria

Paulo Amarante, 1996. 141p.

Raça, Ciência e Sociedade

Ricardo Ventura Santos & Marcos Chor Maio (Orgs.), 1996. 252p. (co-edição com o Centro Cultural Banco do Brasil)

Biossegurança: uma abordagem multidisciplinar

Pedro Teixeira & Silvio Valle (Orgs.), 1996. 364p.

VI Conferência Mundial sobre a Mulher

Série Conferências Mundiais das Nações Unidas, 1996. 352p.

Prevención Primaria de los Defectos Congénitos

Eduardo E. Castilla, Jorge S. Lopez-Camelo, Joaquin E. Paz & Iêda M. Orioli, 1996. 147p.

Clínica e Terapêutica da Doença de Chagas: uma abordagem prática para o clínico geral

João Carlos Pinto Dias & José Rodrigues Coura (Orgs.), 1997. 486p.

Do Contágio à Transmissão: ciência e cultura na gênese do conhecimento epidemiológico

Dina Czeresnia, 1997. 120p.

A Endemia Hansênica: uma perspectiva multidisciplinar

Marcos de Souza Queiroz & Maria Angélica Puntel, 1997. 120p.

Armazém das Letras

Armazém das Letras Gráfica e Editora Ltda.
Tels.: (021) 567-9549 / 569-1983